Die deutschen Kolonien,

unter besonderer Berücksichtigung ihrer Stellung als Mandate des Völkerbundes.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Joachim-Hans Schreiber

Gerichtsreferendar aus Kolmar/Posen.

Marburg 1934

Berichterstatter:

Privatdozent Dr. iur. Dr. phil. Walz.

Professor Dr. iur. Dr. phil. F. Genzmer.

Meinen Eltern in Dankbarkeit!

Die vollständige Ausgabe der Abhandlung ist 1934 erschienen bei Ferd. Dümmlers Verlag, Berlin SW 68 und Bonn.

Inhalts-Verzeichnis

Seite

Literatur-Verzeichnis 5

Einleitung 10

I. ABSCHNITT. *Die deutschen Kolonien vor dem Kriege*

KAP. I. Der Erwerb der deutschen Kolonien 11

KAP. II. Die Kongoakte 16

KAP. III. Die Rechtsnatur der deutschen Schutzgebiete . . 20

II. ABSCHNITT. *Die deutschen Kolonien im Weltkriege* . . 22

III. ABSCHNITT. *Die deutschen Kolonien nach dem Weltkrieg*

KAP. I. Versailles 29

KAP. II. Die Rechtsnatur der deutschen Kolonien als Mandate des Völkerbundes 45

§ 1. Allgemeines 45

§ 2. Die Frage nach der Gebietshoheit über die Mandate . 47

a. Die Theorie der Gebietshoheit des Mandatsvolkes . 49

b. Die Theorie der Gebietshoheit der Mandatare (Hauptmächte) 52

c. Die Theorie der Gebietshoheit der Mandatare und des Völkerbundes 60

d. Die Theorie der Gebietshoheit des Völkerbundes . 65

§ 3. Die Rechtsnatur des Mandates 71

a. Theorie von der Analogie der Vormundschaft . . 71

b. Theorie von der Analogie der Treuhandschaft . . 73

c. Theorie von der Analogie des Auftrages . . . 74

KAP. III. Beendigung der Mandate 77

IV. ABSCHNITT. *Die deutschen Kolonien unter Mandatsherrschaft* 86

V. ABSCHNITT. *Schluß* 96

Anhang 98

Literatur-Verzeichnis

I. Wissenschaftliche Abhandlungen.

Abs, Ein Jahrzehnt Mandatspolitik. Düsseldorf 1930.

Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. München 1914. 7. Aufl.

Anzilotti, Völkerrecht. Berlin 1929.

Baker, Woodrow Wilson, Memoiren und Dokumente über den Vertrag zu Versailles. Bd. I—III. Leipzig 1923.

Beer, G. L., African questions at Peace Congres. New York 1923.

Bentwich, The Mandates System London. New York 1930.

Bileski, Das Mandat des Völkerbundes, in Zeitschr. f. Völkerrecht. Bd. XII (1923). S. 65 ff.

— Der Mandatsbegriff in den Friedensverträgen, in Strupp's Handbuch des Völkerrechts Bd. II. S. 12 ff.

— Die Entwicklung des Mandatssystems, in der Z. f. Völkerrecht. Bd. XIII (1924). S. 77 ff.

— Kolonialpolitik unter internationaler Verwaltung, in „Gesellschaft" 1924. S. 169 ff.

— Die Kolonialpolitik des Völkerbundes, in „Gesellschaft" 1926. S. 60 ff.

— Bemerkungen zur Mandatspolitik des Völkerbundes, in der Z. f. Politik. Bd. XII. S. 63 ff.

Bornhak, Die Anfänge des deutschen Kolonialstaatsrechts, im Archiv f. öffentl. Recht. Bd. II. S. 1 ff.

Böttner, Das Völkerbundsmandat Tanganyika. Diss. Leipzig 1931.

v. Bülow, Der Versailler Völkerbund. Berlin, Stuttgart, Leipzig 1923.

Buza, Die rechtliche Natur der Mandate des Völkerbundes, in der Z. f. öffentl. Recht. Bd. VI. S. 235 ff.

de Card, Roué, Les mandats français. Paris 1924.

Edmunds, Sterling: Völkerrecht ein Pseudorecht. Leipzig 1933.

Fauchille, Traité de droit international public, Tome I. 1ière partie 1922. S. 298 ff. Tome 2ième partie 1925. S. 848 ff. Paris.

Darmstaedter, Geschichte der Aufteilung und Kolonisation Afrikas seit dem Zeitalter der Entdeckungen. 2. Bd. 1870—1919. Berlin 1920.

Fleischmann, Kolonialmandate. Referat auf der Tagung der deutschen Ges. f. Völkerrecht 1925, in den Mitteilungen d. D. Ges. f. V.R. Heft 6. S. 44 ff.

v. Freytagh-Loringhoven, Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1929.

— Die Mandatsherrschaft des Völkerbundes bei Draeger und Schnee „Zehn Jahre Versailles". Berlin 1929. Bd. II. S. 171 ff.

Gerstmeyer, Deutschlands Eintritt in den Völkerbund und die Kolonialfrage, in der D.J.Z. 1926, Sp. 913 ff.

Giese, Zur Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien. Festgabe für Paul Krüger. Berlin 1911.

Grabowsky, Zur kolonialpolitischen Problematik, in der Z. f. Politik. Bd. XIX (1929). S. 253 ff.

Griebow, Die deutsche Kolonialgesetzgebung. Berlin 1928.

Guggenheim, Der Völkerbund. Leipzig, Berlin 1932.

v. Hagen, Maximilian, Bismarcks Kolonialpolitik. Gotha 1922.

Hamel, Walter, Das Wesen des Staatsgebiets. Berlin 1933.

Hatschek, Das Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte. Leipzig 1923.
— Völkerrecht im Grundriß. Leipzig 1926.
Heller, Hermann, Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts. Berlin 1927.
Hoijer, Le pact de la Société des Nations. Paris.
Hold-Ferneck, Lehrbuch des Völkerrechts. Leipzig 1932.
House and Seymour, What really happened at Paris. London, New York 1921.
Hofmann, Edler von, Deutsches Kolonialrecht. Leipzig 1907.
Huber, Eugen, Die allgemeinen politischen Grundlagen des Völkerbundes. Kiel 1920.
Hymans, Obligations incombant à la Société des Nation aux termes de l'article 22 du pacte (Mandats), Referat auf der Tagung des Völkerbundsrats in San-Sebastian 1920, im Journal off. I. Année 1920. S. 334 ff.
Jellinek, Allgemeine Staatslehre. Stuttgart 1920.
Joel, Der koloniale In- und Auslandsbegriff in den Annalen des Deutschen Reiches 1887. S. 191 ff.
Kelsen, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Tübingen 1920.
Kaufmann, Erich, Das Wesen des Völkerrechtes und die clausula rebus sic stantibus. Tübingen 1911.
Knubben, Die Subjekte des Völkerrechts. Kap. Die Mandate im Handbuch des Völkerrechts. Stuttgart 1928. Bd. II. 1. Abt. S. 465 ff.
Köbener, Haftet für Verbindlichkeiten des kolonialen Landesfiskus nach dem Vertrage von Versailles das Reich? in der Jur. Woch. 1923. S. 476 ff.
Kraus, Vom Wesen des Völkerbundes. Berlin 1920.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. I. Tübingen 1911.
Lansing, Die Versailler Friedensverhandlungen. Berlin 1921.
Liszt-Fleischmann, Das Völkerrecht. Berlin 1925. 12. Auflage.
Loeffler, M., Vereinigte Staaten von Amerika, Versailler Vertrag und Völkerbund. Berlin 1932.
Lugard, Das Mandatssystem und die britischen Mandate. „Europäische Gespräche" 1924. S. 316 ff.
Martin, Deutschland und die Mandatskommission, in Völkerbundsfragen 1927. S. 152 f.
— The Treatises of Peace 1919—1923. New York 1924.
Mayer, Zur geschichtlichen Entwicklung des Mandatssystems, in den Völkerbundfragen 1927.
Mendelssohn-Bartholdy, Das völkerrechtliche Mandat und die Kolonialpolitik, in Recht und Staat im Neuen Deutschland. Berlin 1929. Bd. II. S. 440 f.
— Die afrikanischen Mandate, im Arch. f. Politik und Geschichte. III. 2.
— Mandatsgemeinschaft in Mittelafrika, „Europäische Gespräche". Bd. IX. S. 205 f. Bd. X. S. 310 f.
— Kolonialmandate, Korreferat auf der Tagung der Deutschen Ges. f. V. R. Juni 1925, in den Mitteilungen d. Deutsch. Ges. f. V. R. Heft 6. S. 70 ff.
Meurer, Die Grundlagen des Versailler Friedens und der Völkerbund. Würzburg 1920.

Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete. Leipzig 1888.
Mezger, Die Auslegung des Versailler Vertrages, in den Völkerrechtsfragen 1926. Heft 12. Berlin.
Miller, D. H., Der Ursprung des Mandatssystems, „Europäische Gespräche" 1928. Heft V. S. 161.
— The drafting of the convenant. 2 Bde. New York 1928.
Millot, Les mandats internationaux. Paris 1924.
Müller, Das Kolonialmandat des Völkerbundes. Dissert. Breslau 1930.
Niemeyer, Völkerrecht. Berlin-Leipzig 1923.
Nitti, Das friedliche Europa. Frankfurt 1922.
Nowack, Versailles. Berlin 1927.
Oppenheim, International Law, A treatise. London 1920. Vol. I. u. II.
Pahl, Das völkerrechtliche Kolonialmandat. Berlin 1929.
Pann, Das Recht der Deutschen Schutzherrlichkeit. Eine staats- und völkerrechtliche Studie. Wien 1887.
Petersen, Die Mandate der Völkerbundssatzung und ihre Entwicklung im Völkerbund. Wesel 1927.
Pic, Le régime du mandat d'après la Traité de Versailles. in der Revue général de droit intern. public Tome XXX (1924). S. 334 f.
Poeschel, Die Kolonialfrage im Frieden von Versailles. Berlin 1920.
Pohl, Neues Völkerrecht auf Grund des Versailler Vertrages, in den Völkerrechtsfragen 1927. Heft 14.
Poschinger, Fürst Bismarck als Volkswirt. I. Bd. Berlin 1889.
— Fürst Bismarck und die Parlamentarier. III. Bd. Breslau 1896.
Rachfahl, Deutschland und die Weltpolitik. Bd. I. Die Bismarck'sche Ära. Stuttgart 1923.
Rappard, Zur Soziologie des Mandatssystems, in Z. f. Politik. Bd. XVIII. 1929. S. 1 f.
van Rees, Les mandats internationaux. Paris 1927. Mémoire sur le régime domonial dans les territoires sous mandat B. et C. Annexe 19 zu Proc. Verb. d. l. 3ième session d. l. com. Perm. d. Mand. S. 215 ff.
Rolin, Le system des mandats coloniaux, in Rev. d. droit internat. et de legislation comparée Tome 47 (1920). S. 329 ff.
Roth, Das Kontrollsystem des Völkerbundes. Berlin 1930.
Ruegger, Privatrechtliche Begriffe im Völkerrecht, in der Z. f. internationales Recht. Bd. XXVIII.
Rühlmann, Der Völkerbundsgedanke, Materialiensammlung. Berlin 1919.
Ruppel, Die kriegführenden Mächte und die koloniale Frage, im Sonderheft der Süddeutschen Monatshefte. Die koloniale Schuldlüge. Januar 1924.
Schack, Mandate des Völkerbundes, in Wörterbuch des Völkerrechtes und der Diplomatie. Bd. III. 1929. S. 1005 ff.
Schätzel, Die Welt der Pariser Friedensschlüsse. Berlin 1921.
Schirrmeister, Das bürgerliche Recht Englands. Bd. I. Berlin 1905. Bd. II. Berlin 1929.
Schnee, Die koloniale Schuldlüge. München 1927.
— Entstehung und Entwicklung des Mandatssystem in Z. f. Politik Bd. XIII. S. 381 ff.
— Die deutschen Kolonien unter fremder Mandatsherrschaft. Leipzig 1922.
— Die Kolonialmandate, in der Z. f. Politik. Bd. XII. S. 161 ff.

Schneider, Das völkerrechtliche Mandat in historisch-dogmatischer Darstellung. Stuttgart 1926.
— Die völkerrechtliche clausula rebus sic stantibus und Art. XIX der Völkerbundssatzung, in den Völkerrechtsfragen 1931. Heft 32. Berlin.
Schoenborn, Staatensukzession, im Handbuch des Völkerrechts. Stuttgart 1928. Bd. II. 1. Abt. S. 578 ff.
Schubert, Völkerbund und Staatssouveränität. Berlin 1929.
Schueck, Brandenburg-Preußens Kolonialpolitik unter dem Großen Kurfürsten und seinen Nachfolgern. Leipzig 1889.
Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1924. 2. Auflage.
Seymour, Th., Woodrow Wilson and the world war. New Haven 1921.
— The intimate papers of colonel House. 4 Bde. Boston 1926/28.
Solf, Germany's right to recover colonies. Berlin 1919.
Stalmann, Das Wesen des völkerrechtlichen Mandates nach der Völkerbundssatzung. Marburg 1930.
v. Stengel, Deutsches Kolonialstaatsrecht in den Annalen des Deutschen Reiches. 1887. S. 339 ff.
Steudel, Schlafkrankheitsbekämpfung in dem Archiv für Schiffs- und Tropenkrankheiten 1931.
— Der ärztliche Dienst in den deutschen Schutzgebieten in dem Archiv für Schiffs- und Tropenhygiene 1909.
Stoyanowski, La théorie générale des mandats internationaux. Paris 1925.
Strupp, Grundzüge des positiven Völkerrechts. Bonn 1926.
— Theorie und Praxis des Völkerrechts. Berlin 1926.
Temperley, A history of the Peace conference at Paris. London 1920.
Townsend, Macht und Ende des deutschen Kolonialreiches. Leipzig 1932.
v. Tuhr, Allgemeiner Teil des schweizerischen Obligationenrechts. Tübingen 1924. 1. Halbbd.
Uibeleisen, Das völkerrechtliche Mandat nach Entstehung und Durchführung. Würzburg 1930.
Verdroß, Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft. Wien 1926.
Warnack, Braucht Deutschland eigene Rohstoffquellen? Berlin 1929.
— Die Bedeutung kolonialer Eigenproduktion für die deutsche Volkswirtschaft. Berlin 1929.
Wehberg, Besitzt der Völkerbund ein eigenes Territorium? in den Völkerbundsfragen. 1926. S. 90 ff.
— Die Zuständigkeit des Weltgerichtshofes nach den Mandatsverträgen in den Völkerbundsfragen. 1926. S. 162.
Weil, Urteil des Deutsch-Rumänischen gemischten Schiedsgerichtshofes in der Jur. Woch. 1925. S. 2516 f.
Werth-Regendanz, Die clausula rebus sic stantibus im Völkerrecht, insbesondere in ihrer Anwendung auf den Young-Plan, in den Abhandlungen aus dem Seminar f. V. R. und Diplomatie an der Universität Göttingen. Heft 1. Göttingen 1931.
Wilhelm, Wilson Woodrow, das Schicksalsbuch Deutschlands und der Welt. Dresden 1919.
Wright, Mandates under the League of Nations Sovereignity of the Mandates im American Journal of International Law. 1923. S. 691 ff.
— Status of inhabitants of mandated territories, ebenda 1924.
Zimmermann, Geschichte der deutschen Kolonialpolitik. Berlin 1914.
Zintgraff, Die koloniale Schuldlüge in Draeger und Schnee, Zehn Jahre Versailles. Berlin 1929. Bd. I. S. 103 ff.

Ziolkowski, Die Mandatsverwaltung und der Völkerbund. Dissert. Würzburg 1931.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1895. Bd. I. S. 563 ff.

II. Amtliche Veröffentlichungen.

Dix ans de coopération. Société des Nations. Genf 1930.
Document de l'Assemblée 161. Les presponsabilités qui inconbent à la Société des Nations en vertu de l'art. XXII. (Mandats), Genève le 6 déc. 1920.
Deutsches Kolonialblatt. Amtsblatt des Reichskolonialministeriums (31. Jahrgang, Heft 1—4).
Materialien betr. die Friedensverhandlungen. Amtlicher Text. Charlottenburg 1919.
Procès Verbaux de la première session (1921) — de la vingt-quatrième session (1933) de la Commission Permanente des Mandats. Genève.
Reden Woodrow Wilsons herausgegeben vom Committee on Publish Information of the United States of America. Bern 1919.
Reichskolonialamt. Weißbuch. Die Behandlung der einheimischen Bevölkerung in den kolonialen Besitzungen Deutschlands und Englands. Eine Erwiderung auf das englische Blaubuch vom August 1918. Berlin. 1919. — Medizinalberichte über die deutschen Schutzgebiete. Sonderdruck aus dem deutschen Kolonialkongreß 1924. — Koloniale Wohlfahrtspflege.
Reichskolonialministerium. Deutsche und französische Eingeborenenbehandlung. Erwiderung auf das Journal officiel de la République française vom 8. November 1918. Berlin (5. Januar) 1919.
Report of the Natives of South-West Africa and their treatment by Germany. London 1918.
Tätigkeit des Völkerbundes, Monatshefte der Informationsabteilung. Genf.
Treatment of natives in the German colonies. London 1920. Handbooks of the Foreign Office Nr. 114.
Union of South Africa. Report of the Administrator on the Bondelzwarts Rising 1922. Cape Town 1922.
Memorandum by the Administrator of South West Africa on the Report of the Commission appointed to enquire into the Rebellion of the Bondelzwarts. Cape Town (4th. April) 1923.
Report of the Commission appointed to enquire into the Rebellion of the Bondelzwarts. Cape Town 1923.
Völkerbund, seine Verfassung und Organisation. Nachrichtenabteilung des Völkerbundes. Genf 1925.

III. Zeitschriften und Zeitungen.

American Journal of International Law. 1923. 1924.
Deutsche Kolonialzeitung (bis 1933 Übersee- und Kolonialzeitung).
Jahrbuch des Völkerrechts. Bd. VI. Sonderband Die völkerrechtlichen Urkunden des Weltkrieges. IV. Bd. München 1920.
Koloniale Rundschau, Monatsschrift für koloniale Wirtschaft, Völker- und Länderkunde. Berlin.
Magdeburgische Zeitung.
Rheinisch-Westfälische Zeitung.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554410_0111

Einleitung

Durch den Ausgang des Weltkrieges wurde Deutschland gezwungen, auf wertvolle Gebiete in Europa und in Übersee zu verzichten. Im Art. 119 des Versailler Friedensdiktates verzichtet Deutschland zugunsten der Alliierten und Assoziierten Mächte auf seine Kolonien, deren Schicksal in der Völkerbundssatzung bereits entschieden war. Als Mandate des Völkerbundes sollten die geraubten deutschen Kolonien im Interesse der Eingeborenen von Mitgliedern des Völkerbundes als Beauftragten und im Namen des Bundes verwaltet werden. In Art. XXII V.B.S. ist ein neues völkerrechtliches Rechtsinstitut, das Mandat, geschaffen worden. Art. XXII V.B.S. teilt die Mandate in drei Gruppen ein:

Die A. Mandate, die früher zum Türkischen Reich gehörenden Gebiete.

Die B. und C. Mandate, die früher zum Deutschen Reich gehörenden Kolonien.

Im Gegensatz zu verschiedenen Arbeiten, die sich bereits mit dem Mandat und den sich aus dieser Einrichtung für den Völkerbund und die Mandatare ergebenden Rechte und Pflichten beschäftigt haben, will die vorliegende Arbeit nicht allgemein das völkerrechtliche Mandat behandeln, sondern nur die deutschen Kolonien unter besonderer Berücksichtigung ihrer Entwicklung zu völkerrechtlichen Mandaten und ihrer Stellung als B. und C. Mandate des Völkerbundes. Unberücksichtigt bleiben daher die A. Mandate, d. h. die Gebiete, die früher zum Türkischen Reich gehörten.

2. Kapitel

Die Rechtsnatur der deutschen Kolonien als Mandate des Völkerbundes

§ 1. Allgemeines.

Bei Verschiedenheit der Auslegungsmöglichkeiten völkerrechtlicher Verträge kann man an und für sich weder der einen noch der anderen Ansicht den Vorzug geben. Bei Abweichungen juristischer Folgerungen aus den Bestimmungen über das Mandat muß der deutschen Auffassung der Vorzug gegeben werden vor der der Schöpfer des Mandatsystems. Dies ergibt sich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die bisher nur im Zivilrecht ihren Ausdruck gefunden haben, aber auch auf das Völkerrecht angewandt werden. Ihre Anwendbarkeit im Völkerrecht ist, wie auch die Geltung allgemein anerkannter Völkerrechtssätze, in nationalen Rechten unbestritten. Artikel 38[1]) des Statuts des ständigen internationalen Gerichtshofes sieht ausdrücklich vor, daß neben den positiven Völkerrechtssätzen und dem Gewohnheitsrecht vom Gerichtshof auch die von den zivilisierten Nationen anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze anzuwenden seien.

Der allgemeine Rechtsgrundsatz „obscuritas pacti nocet ei, qui apertius loqui potuit", der im vorliegenden Falle in weitgehendem Maße Anwendung finden muß, ist im deutschen, französischen, schweizerischen und italienischen Recht anerkannt[2]). Dieser Grundsatz ist auch einer Entscheidung des Deutsch-rumänischen Schieds-

1) Artikel 38, Ziffer 3 La cour applique. Les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées.

2) Birkmeyer a. a. O.... Art. 1162, code civil:
„Dans le doute la convention s'interprête contre celui qui a stipulé et en faveur de celui qui a contracté l'obligation".
v. Tuhr, Allg. Teil des schweiz. Obligationenrechts I, S. 243 § 34.
Artikel 1137 Codice civile del regno d'Italia. Siehe auch Mezger a. a. O. S. 31ff., Oppenheim a. a. O. S. 759, 763.

gerichtshofes aus dem Jahre 1925 zu Grunde gelegt worden und zwar gerade in Bezug auf das Diktat von Versailles[3]). Aus Billigkeitsgründen muß nach dem obengenannten Rechtssatz derjenige, der einen Vertrag formuliert hat, ohne seinen Willen klar zum Ausdruck gebracht zu haben, den sich aus dieser Unklarheit ergebenden Schaden tragen, und zwar auch schon dann, wenn er nur aus Fahrlässigkeit keinen klaren Wortlaut gewählt hat. Der Grundsatz muß aber umsomehr dann gelten, wenn derjenige, der den Vertrag formuliert hat, vorsätzlich einen unklaren Wortlaut wählt. Diese bewußte Unklarheit haben die Signatarmächte — und zwar nur diejenigen, die in der Mandatsfrage unsere Gegner sind — in den „Friedensvertrag von Versailles" und den Völkerbundspakt gebracht, denn sie allein haben sie formuliert. Der unklare Wortlaut sollte ihnen Möglichkeiten für ihre egoistischen Annektionsinteressen offen lassen, die sie im „Vertrage" nicht festlegen konnten, weil nach diesem ja gerade etwas anderes gelten sollte. Aus diesem betrügerischen, von vornherein auf Vertragsbruch gerichteten Absichten müssen Unklarheiten, die sich in diesem Zusammenhange hinsichtlich des Mandatssystems ergeben, in weitestem Maße zu Ungunsten der Signatarmächte herangezogen werden.

Die letzten Zweifel über die Tatsache, daß allein diese Signatarmächte Schöpfer des „Friedensvertrages" und der Völkerbundssatzung waren und daß sie ihre Verhandlungen hinter verschlossenen Türen gepflogen haben, beseitigt Lansing, der über die Verhandlungen in Paris schreibt[4]):

> „Wenn man auf die Pariser Verhandlungen vom Dezember 1918 bis Juni 1919 zurückblickt, ist die für sie charakteristische Heimlichkeit geradezu auffallend. Jeder Mann schien im Flüsterton zu sprechen und niemals etwas wirklich Wichtiges zu sagen, außer unter vier Augen. Die öffentlichen Sitzungen der Konferenz waren vorher arrangiert. Sie waren förmlich und oberflächlich. Die Abmachungen und Geschäfte kamen hinter verschlossenen Türen zustande."

3) Entscheidung vom 16. 6. 1925 mitgeteilt und erläutert von Dr. Weil in Jur. Woch. 1925, S. 2516.
4) Lansing a. a. O. S. 177.

Selbst die kleineren Bundesgenossen der „Sieger" wurden zu diesen geheimen Konferenzen nicht zugelassen, noch weniger das „besiegte" Deutschland. Anfangs glaubten die Delegierten der kleineren Staaten immer noch, daß die Zusammenkünfte hinter verschlossenen Türen nur zur „Organisierung und Konstituierung der Konferenz"[5]) stattfänden. Als aber die Tage zu Wochen und die Wochen zu Monaten wurden, wurde ihnen klar, daß die „große Vier" ihre nationalen Bestrebungen ohne ihre Mitwirkung entschied. Lansing schreibt[6]):

„Es war klar, daß es ein ‚diktierter Friede' und nicht ein ‚verhandelter Friede' werden sollte, ein Friede, den die Großmächte nicht nur ihrem Feind, sondern auch ihren Bundesgenossen diktierten."

Die Heimlichkeit ging sogar soweit, daß die Vertreter der kleineren Staaten den Text des „Vertrages" erst zu sehen bekamen, nachdem er Deutschland zur Annahme vorgelegt war. Unter diesen Umständen kann es gar keinem Zweifel unterliegen, daß der obengenannte allgemeine Rechtsgrundsatz, wonach die Unklarheit eines Vertrages demjenigen schadet, der ihn formuliert hat, in weitestem Maße gegen die alliierten und assoziierten Mächte zur Anwendung kommen muß.

§ 2. Die Frage nach der Gebietshoheit über die Mandate.

Vor der Entscheidung der Frage nach der Rechtsnatur der Mandate des Völkerbundes ist zu untersuchen und festzustellen, wem die Gebietshoheit über diese völkerrechtlichen Mandate zusteht.

Gebietshoheit oder Souveränität ist der Inbegriff einer obersten und ausschließlichen Ordnung innerhalb eines Gebietes, die durch keine andere beschränkt oder ausgeschlossen werden kann[1]). Oppenheim nennt Souveränität, eine Zusammenfassung von Rechten, Machtbefugnissen und Interessen, die ein Land über ein Gebiet hat[2]). In

5) Lansing a. a. O. S. 178.
6) Lansing a. a. O. S. 179.
1) Kelsen a. a. O. S. 37 f.
2) Oppenheim a. a. O. S. 215.
„Sovereignity is the bundle of rights, powers and interests which, let us say, Great Britain has over Kent or France over Calais".
Heller a. a. O., Hamel a. a. O.

ihrer Uneinschränkbarkeit liegt auch nach der heute allgemein vertretenen Ansicht ihre Unteilbarkeit. Bei Teilung der Gebietshoheit ist jeder der Inhaber der geteilten Gebietshoheit nicht ausschließlicher Gebietsherr, sondern in Bezug auf die dem anderen zustehende Gebietshoheit beschränkt, was gerade mit dem Wesen der Gebietshoheit unvereinbar ist.

Die Notwendigkeit der Entscheidung, wem die Gebietshoheit über die Mandate zusteht, ist von verschiedenen Seiten für die tatsächlichen Verhältnisse des Mandatssystems geleugnet worden. Der Belgier Hymans steht auf dem Standpunkt, man könne die Beantwortung dieser Frage der Wissenschaft überlassen[3]). Wright will diese Frage überhaupt nicht erörtern, weil nach seiner Ansicht das Mandatssystem auch ohne Lösung dieser Frage habe arbeiten können[4]). Mit Recht haben dagegen Schücking-Wehberg ausgeführt, daß erst einmal diese Frage gelöst werden müsse, bevor man sich über die Spezialfragen Klarheit verschaffen könne[5]). Tatsächlich verlangen auch wichtige Einzelfragen bezüglich der Rechtsnatur der Mandate und der sich aus dem Mandat ergebenden Rechte und Pflichten der Parteien eine Lösung dieser Vorfrage. Ferner ist die Entscheidung dieser Frage wichtig zur Feststellung, auf Grund welchen Rechtstitels der Völkerbund jährlich die Arbeit der Mandatare prüft und ihnen „Entlastung erteilt".

Der Völkerbund selbst hat schon öfter Gelegenheit gehabt, zu dieser Frage Stellung zu nehmen. Eine endgültige Entscheidung hat er aber noch nicht gefällt. Er hat lediglich bei Einzelfragen stets entschieden, daß der Mandatar keine Gebietshoheit über das Mandat besitzt.

Maßgebend für die Entscheidung nach der Gebietshoheit über die Mandate sind an positiven Bestimmungen Art. XXII V.B.S. und Art. 119 des Friedensdiktates. Nach Art. XXII V.B.S. haben die Mandatare eine „Vormundschaft als Beauftragte und im Namen des Bundes" zu führen. In Art. 119 V.D. verzichtet Deutschland „zugunsten der hauptsächlichen Alliierten und Assoziierten Mächte" auf

3) Hymans J. O. Sept. 1929.
4) Wright a. a. O. 1923 S. 691.
5) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 688.
6) Millot a. a. O. S. 115.

seine Kolonien. Es liegt auf der Hand, daß schon nach dem Wortlaut dieser Bestimmungen die Frage nach der Gebietshoheit über die Mandate sehr umstritten ist, einmal wegen des unklaren Wortlautes, sodann aber auch wegen des Widerspruches in beiden Bestimmungen. Hinzu kommt, daß bei Entscheidung dieser Frage auch noch die politische Einstellung desjenigen, der die Frage zu lösen hat, mitspricht.

Man unterscheidet daher vier Theorien über die Gebietshoheit, von denen einige nur den politischen Wünschen ihrer Verfechter entsprechen, nicht aber den rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen des Mandatssystems.

Die Theorien sind:

I. Die Theorie der Gebietshoheit des Mandatsvolkes.
II. Die Theorie der Gebietshoheit der Mandatare (Hauptmächte).
III. Die Theorie der Gebietshoheit der Mandatare und des Völkerbundes.
IV. Die Theorie der Gebietshoheit des Völkerbundes.

a. Die Theorie der Gebietshoheit des Mandatsvolkes.

Diese Theorie wurde zuerst von Millot[6]) vertreten. Millot nimmt ein Übergewicht des Art. XXII V.B.S. gegenüber Art. 119 V.D. an. Er meint aber, daß nach Art. XXII V.B.S. die Gebietshoheit den Mandatsvölkern selbst übertragen sei. Da diese Völker aber nicht im Stande seien, die Rechte und Pflichten, die die Gebietshoheit mit sich bringe, zu erfüllen, habe man diese Rechte einem anderen zur Verwaltung und Ausübung übertragen. Dieser andere sei der Völkerbund, der seine Rechte den Mandataren zur Ausübung weiter übertragen habe. Inhaber der Gebietshoheit sei aber allein das Mandatsvolk geblieben. Eine ähnliche Ansicht vertritt Pic[7]), wenn er meint, die Mandatsländer gehörten virtuell der Bevölkerung. Die sich hieraus ergebenden Rechte verwalteten aber andere. Auf einer ähnlichen Ansicht beruht die Theorie Stoyanoswski's von der „souverainété virtuelle"[8]). Der von Stoyanoswski in seiner Theorie aufgestellte Be-

7) Pic a. a. O. S. 334 f.
8) Stoyanowski a. a. O.

griff der Gebietshoheit ist rein naturrechtlich. Gebietshoheit ist nach ihm das naturalisierte Recht auf Freiheit, das der Völkerbund menschlichen Zusammenfassungen gegeben habe. Hierauf beruht seine These, daß die Gebietshoheit über die Mandatsländer allein bei den Mandatsvölkern liege und ihre Rechte nur von anderen verwaltet würden.

Diese Theorie von der Gebietshoheit des Mandatsvolkes hat vom herrschenden Souveränitätsstandpunkt aus gesehen, einmal die Schwierigkeit, daß Inhaber der Gebietshoheit nur Staaten sein können, und ferner, daß die Gebietshoheit unteilbar ist. Staat im Sinne des Völkerrechts ist aber nur die auf einem bestimmten Gebiet angesiedelte, durch eine selbständige Herrschergewalt zusammengefaßte menschliche Gemeinschaft. Staaten in diesem Sinne sind aber in den deutschen Kolonien nicht vorhanden. Die Völkerbundssatzung macht in dieser Hinsicht scharfe Unterschiede. Sie spricht bezüglich der A. Mandate von „unabhängigen Nationen", bezüglich der B. Mandate von „Völkern" und bezüglich der C. Mandate von „Gebieten". Als Staaten könnte man unter Umständen die „unabhängigen Nationen" der A. Mandate ansehen, aber nicht die im Rahmen dieser Arbeit allein zu behandelnden Bewohner der deutschen Kolonien, d. h. der B. und C. Mandate.

Die Schwierigkeiten, die sich in dieser Richtung bezüglich der B. und C. Mandate ergeben haben, hat Pahl erkannt[9]). Er nennt sie aber nur „logisch-konstruktiv". Pahl ist der Ansicht, man komme der Grundidee des Mandatssystems, gewisse zurückgebliebene Gemeinwesen unter eine internationale Verwaltung zu stellen, dann am nächsten, wenn man bezüglich der B. und C. Mandate „werdende Staaten" nach dem Vorbild des im deutschen Recht bekannten „nasciturus" annehme. Unbestritten ist zwar, daß allgemeine Rechtsregeln, die bisher im Zivilrecht einen Niederschlag fanden, auf das Völkerrecht Anwendung finden können. Diese Regeln müssen aber allgemein anerkannt sein, d. h. nicht nur für das Recht eines einzelnen Staates Geltung haben. Die Annahme einer Pflegschaft für eine erzeugte, aber noch nicht geborene Person findet sich aber nur im deutschen BGB., sodaß eine Anwendung dieser Vorschrift, wenn auch nur eine

9) Pahl a. a. O. S. 51.

entsprechede, auf das Völkerrecht nicht möglich ist. Dazu kommt, daß im Gegensatz zu der Konstruktion des deutschen BGB. die Dauer dieser angenommenen Pflegschaft nicht feststeht. Die Pflegschaft über einen „nasciturus" ist eine fest begrenzte, deren Ende unabhängig von dem Willen Dritter eintritt, anders die Dauer des Mandates. Sie ist eine völlig ungewisse, und ihre Dauer hängt im Regelfalle von der Entscheidung der Beteiligten ab. Da diese Entscheidung bei den interessierten Mächten liegt, weiß man gar nicht, ob in dem einzelnen Mandat sich jemals ein Staatswesen, das Träger der Gebietshoheit sein kann, entwickeln wird. Nach Pahl müßte man ferner jeder kleinen Völkerschaft als „werdendem Staat" die Gebietshoheit zubilligen, denn aus jeder kann ja einmal ein Staat entstehen, der fähig ist, Träger von Gebietshoheitsrechten zu sein. Man müßte daher jedes B. und C. Mandat nach der Zahl seiner Völker und Stämme im Bezug auf die Gebietshoheit in einzelne Teile teilen, für die zusammen der Mandatar die Gebietshoheit ausübte. Nach diesen sich aus der Theorie Pahl's ergebenden Schlußfolgerungen, müßte man aber in der Grundidee des Mandatssystems nicht mehr die Absicht sehen, gewisse zurückgebliebene Gemeinwesen einer internationalen Verwaltung zu unterstellen, sondern die, die deutschen Kolonien dem deutschen Volk auf jede Weise für immer zu rauben. Denn es ist nicht einzusehen, warum gerade nur die in den deutschen Kolonien lebenden Völker zurückgeblieben sein sollen und ihnen deshalb als „werdenden Staaten" aus Liebe „zu der heiligen Aufgabe der Zivilisation" ein Verwalter ihrer Gebietshoheitsrechte gegeben wird, während die Kolonialvölker der anderen Mächte nicht als „werdende Staaten", sondern als Untertanen dieser Mächte betrachtet werden. Die Ansicht von Pahl ist daher abzulehnen. Es fehlt somit bei den B. und C. Mandaten der Träger der Gebietshoheit, dessen Rechte von einem anderen verwaltet werden. Auch Oppenheim hat sich gegen die Theorie von der Gebietshoheit der Mandatsvölker gewandt, weil weder die B. und C. Mandate noch ihre Einwohner „internationale Personen, die allein internationale Rechte besitzen können, genannt werden könnten"[10]).

10) Oppenheim a. a. O. S. 214.
„Still less could the residue be attributed to the B. and C. mandated

Die Theorie, die Mandatsvölker selbst seien Träger der Gebietshoheit, ist aber abgesehen davon, daß sie keine Staaten sind und daher nicht Träger von Gebietshoheitsrechten sein können, auch unhaltbar aus dem Gesichtspunkt der Unteilbarkeit der Gebietshoheit. Wenn die Mandatsvölker ihre Rechte einem anderen zur Verwaltung übergeben, so stehen diese Rechte auch dem anderen zu, denn eine Teilung der Gebietshoheit zwischen ihnen und dem Verwalter oder einem Dritten ist begrifflich nicht möglich. Wenn v. Freytagh-Loringhoven behauptet, es läge gar keine Teilung der Gebietshoheit, sondern nur eine Teilung in der Ausübung derselben vor[11]), so ist auch diese Teilung „der Ausübung nach" doch nichts weiter als eine Teilung, die nach dem herrschenden Souveränitätsbegriff unmöglich ist.

Nach dieser Theorie könnte der Mandatar nach außen auch nicht als „Beauftragter und im Namen des Bundes" handeln, sondern höchstens „namens und im Auftrage der in dem jeweiligen Mandat wohnenden Völker", denn allein sie sollen nach ihr Träger der Gebietshoheit sein, die für sie von dem Mandatar verwaltet und ausgeübt wird.

Die Mandatsvölker können also nicht Träger der Gebietshoheit sein, da diese Theorie mit dem herrschenden Souveränitätsbegriff unvereinbar ist.

b) Die Theorie von Gebietshoheit der Mandatare (Hauptmächte).

Hauptvertreter der Ansicht, die Mandatare seien Träger der Gebietshoheit über die Mandate, sind Rolin[12]), Fauchille[13]), Wright[14]) und Oppenheim[15]), die in einzelnen Punkten von einander abweichen.

Rolin stützt seine Ansicht auf Art. 119 V.D., in dem Deutschland zugunsten der Alliierten und Assoziierten Mächte auf seine Kolonien verzichtet hat. Die Bestimmungen des Art. XXII V.B.S. sind nach

areas, for it is only international person that can own international rights and neither the B. and C. areas nor their inhabitants can at present at any rate be called international persons".

11) v.Freytagh-Loringhoven a. a. O. S. 217.
12) Rolin a. a. O. S. 329 f.
13) Fauchille a. a. O. 1922 S. 298 ff.
14) Wright a. a. O. S. 698 f.
15) Oppenheim a. a. O. S. 215.

seiner Auffassung lediglich „Servituten", die die Gebietshoheit der Mandatare keineswegs ausschließen und im übrigen eine Frage der juristischen Terminologie sind. Außerdem meint er, der Grad der Machtbefugnis der Mandatare würde nach Art. XXII Abs. 8 V.B.S. von den Bundesmitgliedern und nicht vom Völkerbund bestimmt, so daß dieser auch nicht souverän über die Mandate sein könne. Die Mandatare brauchten auch zur Erfüllung ihrer Aufgabe die oberste Gewalt auf dem Gebiete der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Rolin kommt dann folgerichtig zu dem Ergebnis, daß man in Versailles eine Annexion der deutschen Kolonien zugunsten der Mandatare oder der Hauptmächte, denn sie allein sind die Mandatare, vorgenommen habe. Die entgegengesetzten Bestimmungen glaubt er mit folgender Begründung widerlegen zu können: „Les mots de partage et d'annexion sont, il est vrai, malsonnants. Notre age démocratique aime les euphémismes". De Card[16]), der den Standpunkt Rolin's teilt, geht in diesem Punkte noch etwas weiter, wenn er sagt: „Tout le monde admet que ces territoires, faisant l'objet de ces mandats, constituent de véritables colonies et se trouvent déslors sous la souveraineté de la puissance mandataire". Er drückt sein Befremden darüber aus, daß diese logische Lösung vom Völkerbund noch nicht bestätigt sei.

Fauchille[17]) behauptet, daß die volle Gebietshoheit über die B. und C. Mandate dem Mandatar zustehe. Für die A. Mandate nimmt er eine Teilung der Gebietshoheit zwischen der „unabhängigen Nation" und dem Mandatar an[18]). Fauchille hat aber selbst Zweifel an der Richtigkeit seiner Ansicht geäußert. Er sagt[19]):

„Sind nicht alle Machtbefugnisse, die die Hauptmächte besaßen, nach Bestimmung der Mandatare, die beauftragt sind, die Gebiete zu verwalten, in Wirklichkeit erloschen? Andererseits üben die bestimmten (gewählten) Mandatare nach Art. XXII ihre Souveränität nicht in ihrem Namen, sondern im Namen des Völkerbundes aus.

16) De Card a. a. O. S. 41.
17) Fauchille a. a. O. S. 298:
„Il parait bien, que tandis que dans les mandats de la deuxième et de troisième catégorie la pleine souveraineté est attribuée au mandataire".
18) Fauchille a. a. O. S. 298 (1922).
19) Fauchille a. a. O. 1925 S. 848 ff.

Endlich, wenn sie das Recht haben, die Mandatare zu bestimmen und den Inhalt der Mandate festzustellen, so können sie dies nicht allein nach ihrem Belieben tun: sie müssen sich in beiden Hinsichten den besonderen Bestimmungen, die der Pakt ihnen vorschreibt, unterwerfen. Kann man sie unter diesen Umständen als wahrhaft souverän bezeichnen?"

Wright[20]) erkennt die Gebietshoheit dem Mandatar zu, aber mit der Einschränkung, daß er der Zustimmung des Völkerbundes bedarf; derselben Ansicht ist Oppenheim[21]).

Diese Theorie Rolin's und der oben Genannten ist aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen unhaltbar. Zunächst läßt Art. 119 V.D. die Gebietshoheit nicht auf Hauptmächte oder, da sie ja allein die Mandatare sind, auf die Mandatare übergehen, ebensowenig wie dies für Danzig (Art. 100) und für Memel (Art. 99) unbestritten der Fall ist, obwohl beide Bestimmungen den gleichen Wortlaut[22]) haben, wie Art. 119 V.D.[23]). Es heißt daher auch klar in Art. XXII V.B.S., daß die Mandatare das Mandat „als Beauftragte und im Namen des Bundes" zu führen hätten.

Ferner sprechen gegen die Ansicht Rolin's die Art. 120 und 122 V.D. In diesen Bestimmungen ist die Rede von einer Regierung, die die Macht ausübt. Die Verfasser des Diktates hätten auf keinen Fall diese Ausdrucksweise gebraucht, wenn sie beabsichtigt hätten, die Macht, die die geraubte deutsche Kolonie bekommen sollte, als souverän in derselben anzusehen. Sie hätten sich in diesem Falle, wie in anderen Artikeln, in denen von Gebietsabtretung, d. h. Übergang der Gebietshoheit gesprochen wird, eines klaren unzweideutigen Wortlautes bedient.

Wenn der Mandatar ohne weiteres die Gebietshoheit über die deutsche Kolonie, die er verwaltet, erlangen sollte, war aber auch Art. 127 V.D. überflüssig, in dem ausdrücklich bestimmt wird, daß die Eingeborenen Anspruch auf den diplomatischen Schutz der Re-

20) Wright a. a. O. S. 698.
21) Oppenheim a. a. O. S. 215:
„. . . the mandatory acting with the consent of the Council of the League".
22) Wortlaut siehe Anhang S. 47.
23) Liszt-Fleischmann a. a. O. S. 112.

gierung, die über diese Gebiete Hoheitsrechte ausüben, erwerben.

Art. 257 V.D. bestimmt aber weiter, daß weder das Kolonialgebiet, das früher deutsch war, noch der Mandatar einen Teil der Staatsschulden übernehmen soll, während nach Art. 256 V.D. die Mächte, denen Gebiete des deutschen Reiches zu eigenen Rechten übertragen werden, einen entsprechenden Teil der Staatsschulden zu übernehmen haben. Art. 257 Abs. 2 sagt aber ferner, daß die Mandatare alles Eigentum des deutschen Reiches oder eines deutschen Einzelstaates, das in den Mandatsgebieten liegt, gleichzeitig mit diesem Gebiet „in ihrer Eigenschaft als Mandatare" übernehmen[24]). Auch dieser Art. 257 V.D. spricht gegen die Ansicht Rolin's. Man hätte nicht die Staatsschulden ausdrücklich ausgenommen, wenn die Mandatare die deutschen Kolonien zu eigenen Rechten übernommen hätten. Noch weniger Sinn hätte dann aber die Bestimmung des Art. 257 Abs. 2, denn nach ihr übernehmen die Mandatare das Eigentum des deutschen Reiches in seinen Kolonien gerade nur „in ihrer Eigenschaft als Mandatare", also nur zur Verwaltung und nur solange sie Mandatare sind.

Endlich macht Art. 312 V.D. einen Unterschied zwischen einer Macht, der Gebiete abgetreten sind, und einer solchen, die frühere deutsche Gebiete als Mandatar kraft Art. XXII V.B.S. verwaltet. Ginge in beiden Fällen die Gebietshoheit auf die neue Macht über, war ein solcher Unterschied nicht nötig, sondern man hätte bestimmen können „jede Macht, die ein Gebiet, das ehemals zum Deutschen Reich gehörte, übernimmt"...[25]).

Auch der Völkerbund hat die Theorie Rolin's abgelehnt. Van Rees, der Vizepräsident der Mandatskommission hat in einer Denkschrift[26]), die auf der 3. Tagung der Ständigen Mandatskommission verhandelt wurde, ausgeführt, wenn die Rolin'sche Ansicht richtig sei, läge eine Annexion vor, die durch Art. XXII gerade vermieden werden sollte. Diese Theorie sei daher unvereinbar mit Art. XXII,

24) Wortlaut im Anhang S. 49. Engl. Text:
„... the mandatory power in its capacity as such".
Franz. Text:
„... Tout les biens ... seront transférés à la puissance mandataire prise en cette qualité" ...
25) Wortlaut von Art. 312 im Anhang S. 49.
26) van Rees a. a. O. S. 12 f. P. V. de la 3ième session S. 215

wonach die Verwaltung der Mandate unter Kontrolle und im Namen des Völkerbundes erfolge. Ebenso heißt es in einem Memorandum der juristischen Sektion des Völkerbundes an die Ständige Mandatskommission: „Das Verhältnis des Mandatares zu einem Mandat ist nicht das eines souveränen Staates zu seiner Kolonie, sondern das einer Treuhandschaft im Rahmen eines Auftrages“[27]). Millot hat sich dieser Ablehnung angeschlossen und zeigt den juristischen Widerspruch dieser Theorie. Er schreibt[28]):

„Wenn diese These des Herrn Rolin angängig wäre, dann würde sich daraus folgende paradoxe Konsequenz ergeben, daß eine Macht, die eine Kolonie erhalten hätte, d. h. ein Gebiet, das juristisch einen Teil seines eigenen Gebietes darstellt, über ein Gebiet, das ihr doch gehört, nur eine übertragene Souveränität ausübte und nur im Rahmen eines Auftrages und im Namen einer anderen juristischen Person souverän wäre.“

Aus gleichen Erwägungen heraus hat auch Knubben[29]) die Theorie Rolin's abgelehnt.

Art. XXII V.B.S. hat zur Voraussetzung, daß die Mandatare nicht souverän über die Mandate sind. Sonst wäre die Bestimmung überflüssig, daß der Mandatar das Mandat „als Beauftragter und im Namen des Bundes“ zu führen und ihm jährlich Rechenschaft über seine Tätigkeit abzulegen hat. Wenn Rolin's Ansicht richtig wäre, dann wären aber auch nicht souveräne Staaten, wie die Dominions Englands, als Mandate souverän, da ihnen Mandate zuerteilt sind.

Der von Rolin zur Begründung seiner Ansicht angeführte Abs. 8 des Art. XII V.B.S., wonach der Grad der behördlichen Machtbefugnis von den Bundesmitgliedern bestimmt wird, kann ebenfalls nicht zugunsten dieser Ansicht gewertet werden. Die Behauptung Rolin's nach diesem Absatz würde der Grad der Machtbefugnis von den Bundesmitgliedern, die Mandatare seien, bestimmt und nicht vom Völkerbund, also hätten die Mandatare auch die Gebietshoheit über die Mandate, ist nicht richtig. Unter „Bundesmitgliedern“ können nur alle Bundesmitglieder verstanden werden, also die Vollversammlung des Völkerbundes, nicht aber nur die interessierten

27) P. V. de la 4ième session 1924 S. 163 ff.
28) Millot a. a. O. S. 108.
29) Knubben a. a. O. S. 457 ff., 463.

Mandatsmächte. Die Ansicht von Hymans[30]), mit dem Ausdruck „Bundesmitglieder" seien nur die Alliierten und Assoziierten Mächte als Signatare des Versailler Diktates gemeint, da man der Vollversammlung die Abfassung der Mandatsverträge nicht anvertrauen könne, weil sie ein zu unbewegliches Gremium sei, ist nicht haltbar[31]). Bereits 1920 erklärte der Referent für Mandatsfragen, Lord Cecil, daß unter „Bundesmitgliedern" alle Bundesmitglieder, also die Vollversammlung, verstanden werden müßten. Wenn Hymans behauptet, es hätte in Abs. 8 ausdrücklich „Vollversammlung" heißen müssen, wenn es so gemeint gewesen sei, dann kann man mit demselben Recht sagen, wenn unter „Bundesmitgliedern" nur einige verstanden werden sollten, und zwar nur die Alliierten und Assoziierten Mächte, dann hätte dies zum Ausdruck gebracht werden müssen. In dem Text heißt es aber wörtlich: „... Übereinkommen zwischen d e n Bundesmitgliedern" (entre les membres) und nicht Übereinkommen zwischen Bundesmitgliedern oder zwischen einigen Bundesmitgliedern (entre des membres). Unter „Bundesmitgliedern" kann daher nicht eine willkürlich herausgegriffene Anzahl von Mächten verstanden werden, sondern nur „die Bundesmitglieder" und das sind alle Mitglieder des Völkerbundes. Sollten aber noch Zweifel hierüber bestehen, so müßte eine Unklarheit im Ausdruck wie oben dargelegt, den Schöpfern der Satzung und des Diktates, also den Alliierten und Assoziierten Mächten, zur Last fallen.

Die zweite Begründung von Hymans, man könne der Vollversammlung eine solche Aufgabe nicht übertragen, da sie ein zu schwerfälliges Organ sei, ist ebenfalls nicht stichhaltig. Die Vollversammlung hat schon größere und schwierigere Aufgaben gelöst als die Schaffung von Mandatsverträgen.

Rolin, der die Ansicht von Hymans zur Begründung seiner Theorie übernommen hat, vergißt aber dabei, daß Abs. 8 nur von den Mandatsverträgen und ihrem Inhalt spricht. Die Mandatsverträge können aber nur als „Verwaltungsvorschriften" ihm Rahmen der Bestimmungen des Art. XXII V.B.S. bezeichnet werden. Die einzelnen Mandate sind

30) J. O. 1926 S. 336.
31) So auch Hatschek a. a. O. S. 57 f., Schneider a. a. O. S. 47 f., Pahl, a. a. O. S. 87 f.

in ihrem Aufbau grundverschieden, so daß eine einheitliche Regelung für alle Mandate nicht möglich war. Sämtliche Mandatsverträge mußten ausdrücklich vom Völkerbund genehmigt werden. Den Mandatsverträgen war aber eine Verteilung der Mandate schon vorausgegangen, so daß Abs. 8 auch aus diesem Grunde für die Frage der Übertragung und des Besitzes der Gebietshoheit nicht herangezogen werden kann.

Die Theorie Rolin's muß daher abgelehnt werden. Aber auch der Völkerbund hat in verschiedenen Beschlüssen und Einzelentscheidungen die Theorie Rolin's verworfen.

Bereits im Jahre 1922 hat er einen von der Mandatskommission gemachten Vorschlag angenommen, daß die Mandatare nicht berechtigt seien, das Mandat weiterzugeben[32]).

In den Jahren 1923 und 1924 hat er zwei weitere Beschlüsse angenommen, wonach die Einwohner des Mandatsgebietes nicht ohne weiteres die Staatsangehörigkeit der Mandatarmacht erwerben[33]), der Etat des Mandatsgebietes für sich bestehe und nicht mit dem des Mandatarstaates zusammengelegt werden dürfte[34]).

Auf eine Beschwerde hat der Völkerbundsrat entschieden:

„Ce qui regarde la Société des Nations ce n'est pas l'attribution de ces territoires, mais leurs administration"[35]).

Daß der Mandatar keine Gebietshoheit über das Mandatsgebiet hat, beweisen ferner Entscheidungen des Völkerbundes kurz nach der Verteilung der Mandate[36]). Als England von seinem Mandat Deutsch-Ostafrika (Tanganyika) Ruanda und Urundi an Belgien abgab, mußte es diese Gebiete wieder zurücknehmen. Belgien erhielt sie erst nach ausdrücklicher Zustimmung durch den Völkerbund. Ebenso mußte die Südafrikanische Union die getrennte Verwaltung von Deutsch-Süd-

32) J. O. 1922 S. 1268.
33) J. O. 1923 Nr. 6 S. 604.
34) J. O. 1924 Nr. 2 S. 338.
35) Knubben a. a. O. S. 457 ff.
36) Bentwich a. a. O. S. 96: „... The Permanent Mandats Commission has ben constantly at pains to maintain the character of the trust on behalf of League of Nations which characterizes the B. and C. Mandates and to call in question any assertion of sovereignity over the mandated territory which may slip into any document or instrument issued by the Mandatory".

westafrika und dem Caprivizipfel auf Betreiben des Völkerbundes aufheben.

Ferner erklärte der Präsident der Mandatskommission dem Vertreter der Südafrikanischen Union, Sir E. Walton, er sähe in dem Übergang der Eisenbahnen im Mandat Deutsch-Südwestafrika in das Eigentum des Mandatares einen Verstoß gegen Art. 257 V.D. Auch die Liquidierung der Eisenbahnen im Mandat Deutsch-Ostafrika (Tanganyika Territory) erklärte die Mandatskommission für unzulässig[37]).

Als im Jahre 1926 die Südafrikanische Union mit Portugal bezüglich ihres Mandates einen Grenzberichtigungsvertrag schloß und sich in diesem Vertrage „im Rahmen der Bestimmungen über das Mandat als Besitzer der Souveränität über das Gebiet von Südwestafrika" bezeichnete, erklärte der Völkerbundsrat diesen Vertrag für unvereinbar mit den Mandatsbestimmungen, da nach ihnen der Mandatar über das Mandat nicht verfügen könne[38]). Im folgenden Jahre betonte die Ständige Mandatskommission ausdrücklich, daß es einen Unterschied gäbe zwischen Gebieten „unter Gebietshoheit" und Gebieten „unter Mandat"[39]). Aus dieser ausdrücklichen Gegenüberstellung kann nur gefolgert werden, daß die Mandate nicht unter der Gebietshoheit der Mandatare stehen[40]).

Als in einem belgischen Gesetz von 1925 zum Ausdruck kam, das Mandat Ruanda-Urundi sei verwaltungstechnisch mit der Kolonie Belgisch-Kongo wie eine Provinz verbunden, beanstandete die Mandatskommission, daß das Mandat mit einer Kolonie identifiziert sei[41]).

Auch dem Versuch Frankreichs, alles unbewohnte Gebiet in seinen Mandaten Togo und Kamerun, besonders das Gebiet, auf das es vor dem Krieg im Marokko-Kongo-Abkommen zugunsten Deutschlands verzichtet hatte, als Privateigentum des französischen Staates

37) Buza a. a. O. S. 240; Bentwich a. a. O. S. 96.
38) Bentwich a. a. O. S. 96.
39) Bentwich a. a. O. S. 96; v. Freytagh-Loringhoven bei Draeger a. a. O. II. S. 179.
40) Bentwich a. a. O. S. 96.
41) Bentwich a. a. O. S. 97:
„....the Commission pointed out the need correcting any suggestion that a mandated territory was completely identified with a Colony".

zu erklären, widersetzte sich die Mandatskommission. Sie wies dabei auf Art. 257 V.D., aus dem hervorginge, daß den Mandataren die deutschen Kolonien nur „als Treuhändern für die Bevölkerungen" dieser Gebiete übertragen sei. In dem betreffenden französischen Gesetz wurde auf ihre Veranlassung statt der Worte: „... werden Privateigentum des französischen Staates" .... die Worte gesetzt: „... werden Privateigentum des Mandatsgebietes..."[42]).

Alle diese Entscheidungen des Völkerbundes oder seines Organes sind aber nur dann erklärlich, wenn die Mandatare über die Mandate nicht souverän sind, andernfalls könnte der Völkerbund nicht souveränen Staaten die Art und Weise der Verwaltung in den Mandaten vorschreiben, da sie ihre eigenen Gebiete wären.

Aber auch ein nationaler Gerichtshof der Supreme Court of South Africa, hat entschieden, daß die Mandatare über die Mandate nicht souverän seien[43]).

Nach dem Gesagten ist daher die Ansicht von Rolin abzulehnen, da sie sowohl dem Wesen des Mandatssystems widerspricht, als auch unvereinbar ist mit den positiven Bestimmungen über die Mandate.

Die gleichen Gründe sprechen auch gegen die Theorie von der Gebietshoheit der Hauptmächte über die Mandate. Diese Theorie braucht daher nicht in einem besonderen Abschnitt behandelt zu werden.

c) Die Theorie der Gebietshoheit der Mandatare und des Völkerbundes.

Aufgestellt ist die Theorie, die Gebietshoheit über die Mandate stehe den Mandataren und dem Völkerbund zusammen zu, bereits im Jahre 1920. In seinem dem Völkerbund vorgelegten Bericht vom 5. August 1920 vertritt der Belgier Hymans die Ansicht, daß nach Art. 119 und 120 V.D. und nach Art. XXII V.B.S. sowohl die Haupt-

42) Bentwich a. a. O. S. 97:
„... the law was corrected by the substitution of the term ‚mandated territory' for ‚the French State'...".

43) South Africa Law Rapport (1924) Appelate Division, Cape Time vom 1. 12. 1923 angegeben bei Pahl a. a. O. S. 48. Bei Pahl a. a. O. S. 47, ebenfalls eine Resolution der interparlamentarischen Union vom Jahre 1928, in der sie gegen jeden Versuch der Mandatare „über die frag-

mächte als auch der Völkerbund die Gebietshoheit über die Mandate besäßen, da beide Bestimmungen einander gleichgeordnet seien. Die Mandatarmächte hätten daher einen doppelten juristischen Titel, „einmal als Mitglied des Völkerbundes und dann als Mitglied der Pentarchie der Großmächte“[44]). Hymans haben sich v. Freytagh-Loringhoven[45]) und Schneider[46]) angeschlossen. Schneider behauptet sogar, in Art. 118 Abs. 2 V.D. habe Deutschland sich verpflichtet, alle Maßnahmen, die von den Alliierten und Assoziierten Mächten zur Regelung der sich aus dem „Verzicht“ Deutschlands auf seine Rechte und Interessen außerhalb Europas ergebenden Folgen getroffen werden, im voraus anzuerkennen und gutzuheißen, und eine dieser Maßnahmen sei, so nimmt Schneider an, die Schaffung des Mandatssystems und die Aufnahme des Art. XXII in die Völkerbundssatzung[47]). Man geht nicht zu weit, wenn man annimmt, daß Schneider mit dieser Ansicht — im Gegensatz zu allen anderen, selbst ausländischen, Schriftstellern, außer Rolin, die „Priorität“ der Art. 118, 119 V.D. behauptet. Es kann aber weder von einer Priorität der Art. 118, 119 V.D., noch von Gleichwertigkeit beider Artikel die Rede sein. Nach der herrschenden Meinung in der deutschen Literatur über diese Frage bedeuten Art. 118, 119 V.D. die Übertragung einer Art Fideikommiß auf die Hauptmächte, und zwar bis die Mandatare für die einzelnen Mandatsgebiete ernannt worden sind[48]). Art. 118, 119 V.D. stellen also höchstens ein Provisorium gegenüber dem Definitivum des Art. XXII V.B.S. dar, alle sich aus diesem „Verzicht“ Deutschlands ergebenden Rechte haben die Alliierten und Assoziierten Mächte nur als Mittelspersonen besessen, vielmehr „sich angemaßt“[49]).

---

lichen Gebiete eine rechtliche oder tatsächliche Souveränität auszuüben“ scharf Stellung nimmt und hervorhebt, die Kolonialmandate seien eine Treuhandschaft, die unter Aufsicht des Völkerbundes im Interesse der Bevölkerung der Mandatsgebiete wie der Gemeinschaft der Nationen im allgemeinen errichtet sei.

44) J. O. 1920 S. 334 ff.
45) v. Freytagh-Loringhoven a. a. O. S. 229 ff.; a. a. O. Draeger Bd. II S. 179.
46) Schneider a. a. O. S. 39 ff.
47) Schneider a. a. O. S. 40.
48) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 700f.; Liszt-Fleischmann a. a. O. S. 112f.; Bileski a. a. O. XII S. 65 f.
49) Schack a. a. O. Bd. III S. 1011.

Nach der hier vertretenen Ansicht sind aber die Art. 118, 119 V.D. nicht nur nicht ein Provisorium, sondern sogar gegenüber Art. XXII V.B.S. ein Vertragsbruch, wie er klarer nicht sein kann. Wenn auch die Völkerbundssatzung und das Versailler Diktat in einer Urkunde stehen, also äußerlich als ein Vertrag erscheinen, so sind beide nach Inhalt, Wesen und Entstehen doch zwei Verträge, die nichts miteinander gemeinsam haben als die äußere Form, das Erscheinen in einer Urkunde. Die Völkerbundssatzung sollte einen Völkerbund schaffen, der allen Völkern der Erde die gleichen Rechte gab und sie für alle Zeiten zusammenfaßte zum Zwecke der Erhaltung des Friedens. Das Versailler Diktat dagegen sollte einen Krieg beenden. Es kennt nicht, wie die Völkerbundssatzung, „Vertragsparteien", die auf gleicher Grundlage einen Vertrag schließen, sondern es kennt nur Sieger und Besiegte, denen ein Frieden „diktiert" wird. Die Satzung des Völkerbundes ist aber, wie wir gesehen haben, vor dem „Friedensvertrag" zustande gekommen und am 28. April 1919 vor ihm angenommen worden. Die Vereinigung beider inhaltlich so verschiedener Verträge erfolgte erst auf Anregung Wilson's durch Beschluß vom 25. Januar 1919[49a]). Die Verbindung ist also lediglich eine zufällige, keine begrifflich notwendige. Mit Annahme der Satzung am 28. April 1919 war auch der Völkerbund ins Leben gerufen, zu dessen Aufgaben das Mandatssystem gehört. Am 28. April 1919 wurde daher der Generalsekretär ernannt und am 5. Mai 1919 beginnt der Etat des Völkerbundes zu laufen. Verlangte man zum Wirksamwerden der Völkerbundssatzung und damit zum Entstehen des Völkerbundes die Ratifizierung der Versailler Urkunde von allen beteiligten Mächten und von Deutschland[50]), so wäre die Völkerbundssatzung heute noch nicht in Kraft und der Völkerbund bestände heute noch nicht, da Amerika die Versailler Urkunde nicht ratifiziert hat. Man kann aber

49a) Guggenheim a. a. O. S. 16: In neuester Zeit fordern daher auch führende Staatsmänner großer Mächte im Rahmen von Revisions- und Reformvorschlägen der Pariser Verträge von 1919 wieder eine Trennung beider Verträge (Le Temps 4. I. 34, 18. I. 34); siehe hierzu auch Loeffler a. a. O. S. 16 f.

50) So v. Freytagh-Loringhoven a. a. O. S. 212.
Temperley a. a. O. Bd. VI S. 505:
„... The mandatory system came into effective legal being on the 10th January 1920 by the ratification of the Treaty of Versailles containing Art. XXII of the Convenant".

auf Amerika in diesem Zusammenhang nicht verzichten, denn es war die maßgebendste der Hauptmächte, ohne die die anderen Mächte den Völkerbund nicht geschaffen und diesen Frieden nicht geschlossen hätten. Da aber der Völkerbund bestand und mit ihm das Mandatssystem, so war es ein Vertragsbruch, wenn die Alliierten und Assoziierten Mächte in Art. 119 V.D. entgegen Art. XXII V.BS. Deutschland zu ihren Gunsten auf seine Kolonien verzichten ließen.

Selbst wenn man annimmt, Völkerbundssatzung und Versailler Frieden seien nur ein Vertrag, so bleibt Art. 119 V.D. gegenüber Art. XXII V.B.S. ein Vertragsbruch, denn es widerspricht den einfachsten Rechtsgrundsätzen, in der Mitte oder am Ende eines Vertrages etwas anderes zu bestimmen als am Anfang desselben Vertrages.

Wir haben oben gesehen, wie Frankreich versuchte, Abs. 5 von Art. XXII „einige Worte" hinzuzufügen und damit Abs. 5 einen ganz anderen Inhalt zu geben als er vorher hatte; der Gedanke eines bewußten Vertragsbruches der Völkerbundssatzung durch die anderen Mächte unter Führung Frankreichs ist daher wohl begründet, zumal der Präsident Wilson, wie wir gesehen haben, die Abfassung des „Friedensvertrages" den anderen Mächten überlassen hatte.

Wenn man nun die Verteilung der deutschen Kolonien zur Begründung der Ansicht heranzieht, die Alliierten und die Assoziierten Mächte und der Völkerbund hätten die Gebietshoheit über die Mandate, so kann dieses Verfahren niemals irgendeine Rechtsfolge nach sich ziehen. Die Verteilung der deutschen Kolonien durch die Hauptmächte unter sich war nach der Völkerbundssatzung nicht zulässig. Dieses rechtsmangelhafte Verfahren ist aber geheilt worden und zwar entweder durch das Stillschweigen des Berechtigten, des Völkerbundes, oder durch die später erfolgte formelle Genehmigung des Völkerbundes, die in der Schließung der Mandatsverträge mit den einzelnen Mandataren erblickt werden muß[51]).

Hätte man Art. 119 V.D. etwa die Bedeutung eines Rechtstitels für das Mandatssystem beilegen wollen, der den Alliierten und Assoziierten Mächten neben dem Völkerbund die Gebietshoheit über die Mandate verleihen sollte, dann wäre dies zweifellos in Art. XXII V.B.S. zum Ausdruck gekommen. Es wäre in diesem Falle dort

51) Strupp a. a. O. S. 66.

nicht bestimmt worden, die Mandatare hätten die Vormundschaft „im Namen und als Beauftragte des Bundes" zu führen, sondern etwa „im Namen und als Beauftragte des Bundes und der Alliierten und Assoziierten Mächte". So aber kommt Art. 119, da er einen Vertragsbruch darstellt, überhaupt keine Bedeutung zu.

Selbst wenn man aber in Art. 119 V.D., wie die herrschende Meinung, ein Provisorium erblickte, kann er dem Art. XXII V.B.S. auch nicht gleichwertig gegenüber stehen. Hinzu kommt, daß Art. 119 V.D. ebensowenig wie Art. 99 und 100 V.D.[52]) die Gebietshoheit über die deutschen Kolonien auf die Alliierten und Assoziierten Mächte übergehen läßt.

Wenn die Alliierten und Assoziierten Mächte neben dem Völkerbund die Gebietshoheit über die Mandate hätten, könnten ferner nicht die oben genannten Entscheidungen vom Völkerbund allein getroffen sein, sondern nur von ihm und den Alliierten und Assoziierten Mächten. Dies ist aber nicht der Fall.

Aus allen diesen Gründen kann der Ansicht, Art. XXII V.B.S. und Art. 119 V.D. seien gleichgeordnete Rechtsquellen und daher stände die Gebietshoheit über die Mandate dem Völkerbund und den Alliierten und Assoziierten Mächten gemeinsam zu, nicht gefolgt werden.

Wie die zuerst behandelte Theorie widerspricht aber auch diese der Unteilbarkeit der Gebietshoheit. Von Freytagh-Loringhoven meint zwar, daß es sich nicht um eine begriffliche Teilung der Gebietshoheit handle, sondern nur um „eine Teilung der Ausübung nach"[53]). Aber auch diese Ansicht ist nicht haltbar. Wer Rechte eines anderen im Namen und als Beauftragter desselben ausübt, ist nicht souverän, auch nicht „der Ausübung nach", denn er kann nur im Rahmen dieses Auftrages die Rechte des anderen verwalten und ist an die Weisungen des anderen gebunden, also nicht „ausschließlicher Gebietsherr" über ein Gebiet. Souverän allein ist der andere, nicht aber beide zusammen.

---

52) Bestimmungen über Memel und Danzig.
53) v. Freytagh-Loringhoven a. a. O.....
53a) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 702; Fleischmann a. a. O. S. 44 f.; Schack a. a. O. S. 1009; Bileski a. a. O. XII S. 65 f.; Buza a. a. O. S. 235 f.; v. Bülow a. a. O. S. 301; Gerstmeier a. a. O. S. 913; Knubben a. a. O. S. 465 f.

Die Theorie von der Gebietshoheit der Mandatare und des Völkerbundes muß daher abgelehnt werden.

d. Die Theorie der Gebietshoheit des Völkerbundes.

Sämtliche bisher behandelten Theorien sind teils aus rechtlichen, teils aus tatsächlichen Gründen unvereinbar mit Art. XXII V.B.S. und dem Sinn des Mandatssystems.

Träger der Gebietshoheit über die Mandate ist allein der Völkerbund[53a]). Diese Ansicht wird gestützt durch Art. XXII V.B.S., die Entstehungsgeschichte und das Wesen des Mandatssystems.

Nach Art. XXII V.B.S. haben die Mandatare die Mandate als Vormundschaft „im Namen und als Beauftragte des Bundes" zu führen. Demnach besteht zweifellos ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen dem Mandatar und dem Völkerbund, in dessen Namen und Auftrag der erstere handelt. Hätte man in Versailles dem Völkerbund nur eine beschränkte Gebietshoheit zuerkennen wollen, dann wäre diese Absicht in der Fassung des Art. XXII V.B.S. zum Ausdruck gekommen und man hätte nicht dem Mandatar die Verpflichtung auferlegt, als Beauftragter und im Namen des Bundes zu handeln, um ihm jedes Jahr einen eingehenden Bericht über seine Tätigkeit abzulegen. Nicht nur widersinnig wäre es, die Mandatare im Namen und im Auftrage des Völkerbundes die Mandate verwalten zu lassen, wenn dieser die Gebietshoheit nicht hätte, sondern auch eine Ausnahme von dem Grundsatz, daß derjenige die Gebietshoheit über ein Gebiet hat, in dessen Namen und Auftrag ein anderer es verwaltet. Diese Ausnahme müßte sich aber aus Art. XXII V.B.S. ergeben, denn er enthält die gesamte Regelung des Mandatssystems. Es gibt keine ihm gleichgeordnete Rechtsquelle[54]). Da aber Art. XXII V.B.S. keine solche Ausnahmebestimmung enthält, steht dem Völkerbund allein die Gebietshoheit über die Mandate zu.

Mit Recht ist ferner darauf hingewiesen worden[55]), daß der Art. XXII nicht in die Völkerbundssatzung aufgenommen worden wäre, wenn man dem Völkerbund nur ein gewisses Aufsichtsrecht oder sonstige beschränkte Befugnisse in Ansehung der deutschen Kolonien

54) v. Freytagh-Loringhoven a. a. O. bei Draeger Bd. II S. 173.
55) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 688.

geben wollte, wie Rolin es annimmt. Hätte man dies beabsichtigt, so hätte man die Rechte des Völkerbundes aus dem Mandatssystem wie die bezüglich Danzigs und des Saargebietes in dem Friedensdiktat behandelt, aber nicht in der Völkerbundssatzung. Schon hieraus ergibt sich, daß der Völkerbund weitergehendere Rechte über die Mandate hat als über Danzig und das Saargebiet.

Für die Gebietshoheit des Völkerbundes über die Mandate spricht neben Art. XXII V.B.S. ferner die Entstehungsgeschichte des Mandatssystems. Es war Wilson's Bestreben, den Versailler Frieden nach neuen Grundsätzen zu schließen, er wollte vor allem jeden „Schacher von Menschen", jede Annexion von Gebieten, verhindern. Deshalb hatte er in seinen zweiten Entwurf einer Völkerbundssatzung auch das von Smuts vorgeschlagene Mandatssystem aufgenommen. Diese Mandate sollten unter internationale Verwaltung gestellt werden. Über sie sollte allein der Völkerbund Gebietshoheitsrechte haben.

In diesem Entwurf heißt es:

„Art. I. . . . . the League of Nations shall be regarded as the residuary trustee with sovereign right of ultimate disposal or of continued administration in accordance with certain fundamental principles.

Art. II. Any authority, control or administration . . . shall be the exclusive function of and shall be vested in the League of Nations . . ."[56]).

Wenn Wilson's ursprünglicher Plan einer direkten internationalen Verwaltung durch den Völkerbund nicht verwirklicht werden konnte, so lag dies in erster Linie daran, daß der Völkerbund erst gerade geschaffen war und noch nicht über den Verwaltungsapparat verfügte, der nötig war, um diese Aufgabe durchzuführen, nicht aber, weil Art. 119 V.D. oder etwa die Geheimverträge der Alliierten aus dem Kriege ihn in irgendeiner Richtung banden, weil nach ihnen die deutschen Kolonien unter England, Frankreich, Japan und Italien geteilt werden sollten. So hat Wilson, weil der Völkerbund eine direkte Verwaltung der deutschen Kolonien nicht durchführen konnte, die indirekte internationale Verwaltung durch Mandatare gewählt, die im Namen und im Auftrage des Bundes zu handeln haben.

56) Knubben a. a. O. S. 466 f.

Keinesfalls ist hierdurch die Gebietshoheit in andere Hände, etwa auf die Mandatare übergegangen.

Lansing schreibt über die Frage der Gebietshoheit über die Mandate:

„Nach dem Mandatssystem sollte der Völkerbund als der „nachbleibende Treuhänder" die Hoheitsrechte über Völker und Territorien der besiegten Nationen übernehmen und einem oder mehreren Mandataren zur Verwaltung übertragen ..... aber noch außergewöhnlicher war es, daß dem Völkerbund der Charakter eines unabhängigen Staates verliehen wurde, der eigene Souveränität besitzt und diese Hoheitsrechte durch ein besonders dazu eingesetztes Organ ausüben kann"[57]).

Auch ein Musterstatut des Belgiers Hymans aus der Zeit der Pariser Verhandlungen bringt klar zum Ausdruck, daß der Mandatar nur vom Völkerbund abgeleitete Rechte im Namen desselben ausübt.

In dem Musterstatut heißt es:

„L'autorité qu'elle exerce sur les habitants du territoire est exercé pour le compte de la Société des Nations! ..... La puissance mandataire est prêt à accepter la tutelle des peuples de ce territoire représentant la Société des Nations"...[58]).

Der Wortlaut dieses Musterstatuts ist dann in die Mandatsverträge aufgenommen worden. Sie alle drücken klar aus, daß Vertragspartner der Völkerbund und der Mandatar sind und letzterer sich verpflichtet, das Mandat im Namen des Völkerbundes auszuüben.

Wenn in Art. XXII V.B.S. dann bei der Festlegung des Wortlautes eine unklare Ausdrucksweise gewählt wurde, so geschah dies nicht, um dem Völkerbund die Gebietshoheit über die Mandate abzusprechen, sondern nur um Unklarheit darüber zu schaffen, wer die Gebietshoheit hat. Da Wilson sich nach Annahme des Völkerbundes um die Festlegung der vertraglichen Grundlagen dieses Bundes nicht mehr bekümmerte, gelang es den anderen Mächten unter Führung Frankreichs umso leichter, Art. XXII einen Wortlaut zu geben, der mit dem der Entwürfe, die von allen Mächten angenommen waren,

57) Lansing a. a. O. S. 63.
58) J. O. 1920 S. 353 f.; Knubben a. a. O. S. 467 f.

nicht übereinstimmte und viele Fragen offen ließ, die vorher nicht unklar waren. Diese Unklarheit von Art. XXII V.B.S. muß aber, wie wir oben gesehen haben, in weitestem Maße zu Ungunsten der Alliierten und Assoziierten Mächte gewertet werden.

Auch mit dem Wesen des Mandatssystems ist es unvereinbar, einem anderen als dem Völkerbund die Gebietshoheit über die Mandate zuzuerkennen. Die „heilige Aufgabe der Zivilisation" zu fördern, nämlich „das Wohlergehen und die Entwicklung von Völkern, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schweren Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten", konnte nur dann erfüllt werden, wenn jede egoistische, imperialistische Bestrebung einzelner Mächte ausgeschaltet wurde. Dies ist aber nur dann der Fall, wenn die Mandate als „Völkerbundsgebiete"[59]) behandelt werden und nicht der Gebietshoheit einer einzelnen Macht unterliegen. Nur wenn der Mandatar kein eigenes Recht in dem Mandat ausübt, sondern „im Namen und als Beauftragter des Bundes" ein Recht des Völkerbundes wahrnimmt, kann er die Öffentlichkeit nicht betrügen, denn er muß dann jedes Jahr einen Rechenschaftsbericht über seine Tätigkeit in dem ihm anvertrauten Gebiet ablegen. Hätte der Mandatar ein eigenes Recht auf das Mandat, so könnte er jede Einmischung des Völkerbundes zurückweisen und das Mandat verwalten, wie es ihm in seine Interessen paßt. Die „heilige Aufgabe der Zivilisation" würde dann aber kaum durchgeführt werden.

Aus diesem internationalen Zweck für den die Entwicklung und die Interessen der Bevölkerung allein maßgebend sind, ergibt sich auch die Unmöglichkeit der Behauptung, „der Völkerbund habe die deutschen Kolonien wie auch die anderen Mandate annektiert"[60]). Eine Annektion erfolgt nur aus staatlichem Egoismus, der ein bestimmtes Gebiet dem eigenen Staatsgebiet einverleiben und so in ihm ausschließlich zuständig sein will. Die Gebietshoheit des Völkerbundes will aber gerade diese egoistischen Ziele des Einzelstaates ausschließen und allen im Völkerbund zusammengeschlossenen und organisierten Staaten die Zuständigkeit über die Mandate vermitteln.

---

59) Verdroß a. a. O. S. 215 nennt sie „Staatengemeinschaftsgebiet".
60) So Schneider a. a. O. S. 47.

Wollte man dem Völkerbund nicht die Gebietshoheit über die Mandate zuerkennen, so hätten sämtliche oben genannten Entscheidungen keinen Sinn. Wie könnte sonst der Völkerbund bestimmen, daß der Mandatar den Mandatsetat getrennt von seinem Staatsetat zu führen habe und daß er keine Grenzberichtigungen vornehmen und nicht auf Teile des Mandates verzichten dürfe? Wie könnte der Völkerbund aber weiter entscheiden, daß das Mandat keine Zuteilung an den Mandatar darstelle, sondern nur eine Verwaltung für den Völkerbund, wenn er nicht die Gebietshoheit hätte? Wer soll souverän sein über die Mandatsgebiete, da doch festgestellt wurde, daß es die Mandatare nicht sind? Die Entscheidung derart hochwichtiger Fragen kann nur der getroffen haben, der die Gebietshoheit über die Mandate hat. Da der Völkerbund oder eines seiner Organe diese Entscheidungen aber gefällt hat, kann man auch nur dem Völkerbund allein die Gebietshoheit über die Mandate zuerkennen.

Der Völkerbund als Staatenbund.

Es ist nun geltend gemacht worden, daß der Völkerbund kein Subjekt des Völkerrechtes, insbesondere kein Staat sei, daß er aus diesem Grunde nicht Träger der Gebietshoheit über die Mandate sein könne. Wir müssen die Natur des Völkerbundes in diesem Zusammenhang untersuchen, um festzustellen, daß sie kein Hindernis dafür ist, daß der Völkerbund die Gebietshoheit über die Mandate besitzt.

Der Völkerbund ist keine „Verwaltungsgemeinschaft zur Sicherung des Friedens und zur gemeinsamen Arbeit auf gewissen Kulturgebieten“[61]), denn man kann unmöglich die Vereinigung von Staaten, die über Krieg und Frieden zu entscheiden hat und in erster Linie politische Ziele verfolgt, auf eine Stufe stellen mit „Gemeinschaften, deren Bedeutung sich in der zweckmäßigsten Regelung des postalischen oder telegraphischen Verkehrs erschöpft“[62]). Es ist aber auch kein Bündnis, wie die Deutsche Regierung im Jahre 1925 annahm[63]),

61) Hatschek a. a. O. S. 14 f.
62) v. Freytagh-Loringhoven a. a. O. S. 11.
63) Stenograph. Berichte des Reichstages vom 27. XI. 1925 III S. 4662 f.

als sie den Reichstag ersuchte, „sie zu ermächtigen, den Antrag auf Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund zu stellen". Denn die Ziele des Völkerbundes sind bedeutend weiter als die eines Bündnisses und zu ihrer Erreichung sind Organe eingesetzt, die ein Bündnis nicht kennt[64]). Der Völkerbund ist auch kein Überstaat, sondern eine Art „Staatenbund"[65]), also „ein dauerndes, völkerrechtliches, auf Vereinbarung beruhendes Rechtsverhältnis unabhängiger und unabhängig bleibender Staaten zur Erreichung gemeinsamer, umfassender Gesamtzwecke"[66]). Die Möglichkeit des Austrittes einzelner Mitglieder steht diesem Charakter als Staatenbund nicht entgegen. Zur Erreichung der gemeinsamen Zwecke sind vom Völkerbund Organe eingerichtet, die tätig werden kraft Auftrages der Mitglieder, die ihm einzelne Kompetenzen überlassen haben. Handelt der Völkerbund aber im Rahmen dieser Befugnisse, so tritt er auf als Einheit kraft eigenen Rechtes, als Subjekt des Völkerrechtes und damit als Träger von Rechten und Pflichten[67]) und nicht als bloßer Staatenverein oder als bloße Rechtsgemeinschaft zur gesamten Hand[68]). Insoweit haben die einzelnen Mitgliederstaaten ihre Rechte dem Völkerbund überlassen, also auf sie zugunsten der Erreichung gemeinsamer Zwecke verzichtet. Insoweit ist aber nicht mehr ihr Einzelwille maßgebend, sondern der des Völkerbundes. Der Völkerbund ist daher insoweit souverän, denn er setzt Befehlsnormen, ohne daß ihm solche von einer übergeordneten Macht gesetzt würden und gesetzt werden könnten[69]). Staatenbünde sind aber anerkannt als Subjekte des Völkerrechtes, so daß der Völkerbund als Staatenbund auch Träger der Gebietshoheit über die Mandate sein kann. Unbestritten stehen Staatenbünden die gleichen völkerrechtlichen Rechte zu, wie einem Einzelstaat, so das Gesandtschaftsrecht, das Bündnisrecht und das Recht der Kriegserklärung und des Friedensschlusses[70]).

64) v. Freytagh-Loringhoven a. a. O. S. 11.
65) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 103; Kraus a. a. O. S. 18; Verdroß a. a. O. S. 111; Knubben a. a. O. S. 471.
66) Strupp a. a. O. S. 21; dagegen Fauchille a. a. O. I. 1. S. 215.
67) Liszt-Fleischmann a. a. O. S. 97; Strupp a. a. O. S. 21; Schücking-Wehberg a. a. O. S. 111.
68) Jellinek a. a. O. S. 745.
69) Bileski a. a. O. 1923 S. 67; Liszt-Fleischmann a. a. O. S. 112; Schack a. a. O. S. 1012; Strupp a. a. O. S. 28.
70) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 105 f.; Kelsen a. a. O. S. 309 ff.

Es ist rechtlich auch keineswegs eine Ausnahme, daß der Völkerbund die Gebietshoheit über die Mandate hat, denn die Geschichte kennt mehrere Beispiele, bei denen Staatenbünde Gebietshoheit besessen haben. Schleswig-Holstein, Ägypten und das Kongogebiet sind von einer Staatenmehrheit gemeinsam verwaltet worden.

§ 3. Die Rechtsnatur des Mandates.

Ebenso umstritten wie die Frage nach der Gebietshoheit über die Mandate ist die nach der Rechtsnatur der Mandate. Zu ihrer Beantwortung sind allgemein anerkannte Rechtsgrundsätze, die bisher im Zivilrecht ihren Niederschlag fanden, heranzuziehen, und zwar die Begriffe:

der Vormundschaft,
der Treuhandschaft (trusteeship) und
des Auftrages (Mandat).

Alle drei Bezeichnungen finden sich in Art. XXII V.B.S., und zwar ist Art. XXII, abgesehen davon, daß das, was er festsetzte, etwas ganz Neues war, bewußt so unklar gehalten. Denn das Mandatssystem war, wie oben nachgewiesen, nur ein Kompromiß zwischen dem Willen Wilson's und dem der Alliierten.

Die Literatur behandelt auf Grund von Artikel XXII das Mandat nach allen drei zivilrechtlichen Begriffen.

a. Theorie von der Analogie der Vormundschaft.

Die Analogie der bürgerlichrechtlichen Vormundschaft wird zumeist von Franzosen[1]) vertreten. Die Mandatarmacht übt nach dieser Ansicht die Vormundschaft über die völkerrechtlich noch nicht handlungsfähigen Staaten des Mandats aus. Gegen diese Ansicht sprechen verschiedene Gründe. Eine Vormundschaft könnte bezüglich der A. Mandate möglich sein, bezüglich der B. und C. Mandate ist sie aber nicht denkbar. Die Vormundschaft setzt eine rechtsfähige Person voraus, für die der Vormund auftritt. In den B. und C. Mandaten sind aber solche Personen im Sinne des Völkerrechts nicht vorhanden.

1) Fauchille a. a. O. S. 824; Stoyanowski a. a. O. S. 48.

Die in ihnen lebenden Völker sind lediglich kulturell und rassisch verbundene Negerstämme ohne eine einheitliche politische Organisation. Diese Völker haben nicht einmal die völkerrechtliche Rechtsfähigkeit, geschweige denn die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit. Es fehlt daher für die Vormundschaft bei den B. und C. Mandaten das Mündel. Pahl[2]) versucht nun, für die B. und C. Mandate, wie auch bei Behandlung der Gebietshoheit, „werdende Staaten" nach Art des deutsch-rechtlichen Nasciturus anzunehmen und auf sie die dem deutschen BGB. bekannte Leibesfruchtpflegschaft anzuwenden. Er geht davon aus, daß schutzbedürftige Interessen der unter Mandat gestellten Gemeinwesen ohne Rücksicht auf ihre Staatenqualität von fortgeschrittenen Mitgliedern der Völkerbundsgemeinschaft wahrgenommen werden sollen. Diese Konstruktion muß aber abgelehnt werden. Die „Leibesfruchtpflegschaft" nach § 1912 BGB., als eine Art Vormundschaft, ist schon im Rahmen des BGB. eine Ausnahmevorschrift, die als solche einer Analogie nicht fähig ist. Die Pflegschaft über eine noch nicht geborene, aber bereits erzeugte Person ist auch nur dem deutschen BGB. bekannt. Im Völkerrecht anwendbar sind aber nur „die von allen Kulturnationen anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze des Zivilrechtes". Die entsprechende Anwendbarkeit der Leibesfruchtpflegschaft des deutschen BGB. auf das Mandat muß daher auch aus diesem Grunde abgelehnt werden. Hinzu kommen noch die bei Behandlung der Frage nach der Gebietshoheit über die Mandate angeführten Bedenken, besonders die Tatsache, daß die Dauer der Pflegschaft des BGB. von vornherein eine bestimmte ist, die mit der Geburt der erzeugten Person endet, während die Dauer der Pflegschaft im Rahmen des Mandatssystems völlig unbestimmt sein würde, da ihre Entscheidung von der Entwicklung der in dem Mandat lebenden Völkerschaften abhängig ist.

Der Vormund tritt aber auch nicht im Namen desjenigen auf, von dem er die Vormundschaft herleitet. Der Mandatar kann daher auch aus diesem Grunde nicht als Vormund behandelt werden, denn er handelt nach Art. XXII V.B.S. „als Beauftragter und im Namen des Bundes". Wäre der Mandatar Vormund des Mandatsvolkes, so

2) Pahl a. a. O. S. 62.

könnte er höchstens in dessen Namen, aber nicht in dem des Bundes handeln.

Es ist ferner zu berücksichtigen, daß die Vormundschaft nicht durch einen Vertrag, sondern durch einen einseitigen Einsetzungsakt begründet wird, und daß in den bestehenden Rechtsordnungen der Staaten die Rechte und Pflichten des Vormundes für alle Fälle schon festgelegt sind, das Mandat dagegen aber erst durch einen Vertrag zwischen dem Mandatar und dem Völkerbund zustandegekommen ist, in dem auch erst die Rechte und Pflichten des Mandatars festgelegt worden sind.

Aus diesen Gründen muß daher die Analogie der zivilrechtlichen Vormundschaft abgelehnt werden.

b. Theorie der Analogie der Treuhandschaft.

Besonders von amerikanischen und englischen Schriftstellern[3]) wird in dem Mandat ein Treuhandverhältnis nach Art des englischen trusteeship erblickt, also die Verwaltung eines Vermögens bezw. die Ausübung eines Rechtes derart, daß ein anderer die Vorteile aus dieser Verwaltung bezw. Ausübung des Rechtes genießt.

Dem Trustgedanken widersprechen aber folgende Erwägungen. Im Mandatssystem wäre der Mandatar Treuhänder (trustee), das Mandat, das heißt, die Beherrschung des Mandatsvolkes zu seinem Nutzen der Gegenstand des trusteeship. Treugeber wäre der Völkerbund. Nach dem Mandatsverhältnis wird also über das Mandatsvolk zu seinem Nutzen das Mandat ausgeübt. Nach dem Trustbegriff ist es aber unmöglich, daß derjenige, der aus dem trusteeship Nutzen zieht, derselbe ist wie derjenige, dem gegenüber die Treuhandschaft ausgeübt wird. Gerade das ist aber bei den Mandaten der Fall, wie wir gesehen haben. Während ferner beim trusteeship derjenige, der den Nutzen aus dem Treuhandverhältnis zieht und derjenige, der die Rechte an den Treuhänder vergeben hat, derselbe ist, ist beim Mandat der Nutznießer das Mandatsvolk, der Treugeber aber der Völkerbund. Auch dies spricht gegen eine Analogie des Trustbegriffes. Endlich aber ist der trustee Eigentümer des ihm anvertrauten Ver-

3) Guggenheim a. a. O. S. 237 ff.

mögens und tritt als solcher im eigenen Namen auf, nicht als Vertreter. Wir haben aber gesehen, daß der Mandatar gerade kein Verfügungsrecht über das Mandat hat, weder im Verhältnis zwischen sich und einem anderen Staat, noch im Verhältnis zwischen sich und dem Mandat selber, sondern daß er zu jeder Verfügung über das Mandat der Zustimmung des Völkerbundes bedarf. Außerdem tritt aber der Mandatar nach Art. XXII V.B.S. im Gegensatz zum trustee nicht im eigenen Namen auf, sondern im Namen des Völkerbundes. Alle diese Gründe sprechen entscheidend gegen eine Analogie des Treuhandverhältnisses (trusteeship) auf das Mandat.

Auch die Entstehungsgeschichte des Mandates spricht nicht für ein Treuhandverhältnis[4]), sondern gerade sie weist den Weg der Analogie des Auftrages.

c. Theorie der Analogie des Auftrages.

Von einer Reihe von Schriftstellern ist die Ansicht vertreten worden, das Mandat sei nach Analogie des privatrechtlichen Auftrages zu behandeln[5]), denn es sei ein besonderes völkerrechtliches Institut, das nach Analogie des Auftrages geschaffen worden sei[6]).

Ein wichtiges Tatbestandsmerkmal des Auftrages ist bei dem Mandat unbestritten schon vorhanden. Nach dem Mandatssystem ist ein Faktor eingesetzt, der das Mandat vergibt und einer, der das Mandat im Namen und im Auftrage des anderen führt. An sich ist nach dieser Feststellung belanglos, wer der Vergeber des Mandates ist. Vergeber kann aber nur der Völkerbund sein, denn nur er hat die Gebietshoheit über die Mandate, Vergeber können daher nicht die Alliierten[7]) und auch nicht die Alliierten und der Völkerbund zusammen sein[8]). Dieses Merkmal allein könnte aber noch nicht die entsprechende Anwendbarkeit des Auftragsbegriffes auf das Mandat

4) Roth a. a. O. S. 12 nimmt dies an.
5) Hatschek a. a. O. S. 55 ff.; Wright a. a. O. S. 691 ff.; Rolin a. a. O S. 329 ff.; Buza a. a. O. S. 235 ff.; Bileski a. a. O. S. 65 f.; wohl auch Gerstmeier a. a. O. S. 917; auch Temperley a. a. O. Bd. VI S. 502: „The origin of the mandatory theory goes back in part to a concept of Roman law and in part to British legal conception of ‚trusteeship'."
6) Hatschek a. a. O. S. 55.
7) Rolin a. a. O. S. 329.
8) Hymans a. a. O. I (1920) S. 334; Schneider a. a. O. S. 41.

rechtfertigen, wenn es auch ein starkes Indiz für diese Auffassung ist. Sowohl die positiven Bestimmungen über das Mandatssystem, als auch die Entstehungsgeschichte sprechen außerdem noch für die Analogie des Auftrages.

Art. XXII V.B.S. bestimmt, daß die Mandatare „im Auftrage und im Namen" des Bundes das Mandat zu führen und dem Völkerbund jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit abzulegen hätten. Letzteres entspricht der Rechnungslegungspflicht des Beauftragten des Zivilrechtes. Ferner bestimmt Art. XXII V.B.S., daß die Aufsicht über die Tätigkeit der Mandatare von einem Organ des Bundes ausgeübt wird und legt den Mandataren wesentliche Beschränkungen in der Art und Weise ihrer Mandatsverwaltung auf. Diese Bestimmungen können nur dann getroffen sein, wenn der Mandatar das Mandat im Rahmen eines Auftrages führen sollte. Nur in diesem Falle kann man dem Völkerbund als Auftraggeber diese Rechte zubilligen.

Auch das Verbot der Weitergabe des Mandates ohne Zustimmung des Völkerbundes, das dieser in mehreren Entscheidungen ausgesprochen hat, spricht für die Analogie des Auftrages. Denn auch der Beauftragte darf den Auftrag ohne Einwilligung des Auftraggebers nicht an einen Dritten weitergeben.

Unzweifelhaft ist die Führung der Mandate nach Art. XXII V.B.S. auch unentgeltlich, wie die Führung eines Auftrages. Seit Bestehen des Mandatssystems ist Entgeltlichkeit auch nicht angenommen worden, etwa in der Form, daß der Völkerbund als Mandant an die Mandatare für ihre Mandatsführung ein Entgelt zu bezahlen hätte. Die Alliierten würden ja zweifellos in diesem Falle dem Völkerbund die Rechte des Mandatares überlassen und auf ihre behaupteten Rechte „verzichten".

Endlich ist das Mandat durch Verträge zwischen den einzelnen Mandataren und dem Völkerbund zustande gekommen, in denen noch einmal ausdrücklich alle Rechte und Pflichten des Mandatares festgelegt worden sind. Durch einen ähnlichen Vertrag zwischen Auftraggeber und Beauftragten kommt auch im Zivilrecht ein Auftrag zustande.

Neben diesen sich aus Art. XXII V.B.S. ergebenden Ähnlich-

keiten zum Auftrag spricht die Entstehungsgeschichte des Mandatssystems für die Analogie des Auftragsbegriffes.

Der Mandatsgedanke stammt von dem Südafrikaner Smuts und wurde von Wilson in seine Völkerbundssatzung übernommen. Wenn behauptet worden ist[9]), die Schöpfer des Mandatssystems seien Smuts und Wilson, zwei Angelsachsen, und deshalb müßte das Mandat nach Analogie des englischen Trustbegriffes behandelt werden, so ist diese Ansicht unrichtig. Schöpfer des Mandatsgedankens war allein Smuts. Dieser ist aber Südafrikaner, nicht Angelsachse, und in Südafrika gilt nicht englisches Recht, sondern in weitestem Maße römisches Recht. Dem Südafrikaner Smuts hat daher in erster Linie bei seinem Mandatsgedanken der römische Begriff des mandatum, der in seiner Heimat gilt, vorgeschwebt. Auch die Tatsache, daß Smuts als Offizier an keine strikten Rechtsnormen gedacht hat, kann nicht dazu führen, englisches Recht auf das Mandat anzuwenden. Wilson scheidet bei diesen Erörterungen vollkommen aus, denn er hat lediglich den Gedanken von Smuts aufgegriffen und fast wörtlich in seinen Völkerbundspakt hineingenommen, weil er keinen anderen Weg sah, seine der Welt gegebenen Versprechungen und seinen Völkerbund in Versailles durchzusetzen. Eigene Gedanken oder amerikanische d. h. angelsächsische Rechtsbegriffe hat er in das Mandatssystem nicht hineingebracht.

Das Mandat muß daher nach Analogie des Auftrages behandelt werden. Die Frage nach der Beendigung des Mandetes, die nach der abzulehnenden Ansicht verschiedener Schriftsteller gegen die Auftragsnatur des Mandates sprechen soll, wird ihrer Bedeutung wegen in einem besonderen Abschnitt behandelt.

Bejaht man diese Analogie des zivilrechtlichen Auftragsbegriffes, so ist damit noch keineswegs gesagt, daß nun das völkerrechtliche Mandat in jeder Hinsicht nach den zivilrechtlichen Auftragsvorschriften zu behandeln ist. Dies würde eine Einzwängung des völkerrechtlichen Mandates in formal-juristische Formen bedeuten, die der Natur des Mandates widersprechen. Mit der Feststellung, daß das Mandat nach Analogie des Auftrages zu behandeln ist, sind nur die dem Mandat zugrundeliegenden auftragsähnlichen Züge gekennzeich-

9) Roth a. a. O. S. 12 ff.

net und Möglichkeiten zur Behandlung des Mandates in rechtlicher Hinsicht gezeigt, ohne deshalb seine freiere völkerrechtliche Natur zivilrechtlichen Begriffen unterzuordnen.

Der Inhalt des Mandates ist eine Geschäftsbesorgung für den Völkerbund, nämlich die Führung einer Vermögensverwaltung und einer politischen Verwaltung für die Mandatsvölker und ihre Leitung unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt.

Das völkerrechtliche Mandat ist nach dem Gesagten ein völkerrechtliches Institut eigener Art, das nach Analogie des zivilrechtlichen Auftrages behandelt werden muß und dessen Inhalt eine Geschäftsbesorgung für den Völkerbund durch den Mandatar darstellt.

3. Kapitel

Beendigung der Mandate

Mit der Rechtsnatur der Mandate und den sich aus ihr ergebenden Rechten und Pflichten des Völkerbundes und der Mandatare hängt auf's engste zusammen die Frage der Beendigung der Mandate. Sie ist eine der wichtigsten des Mandatssystems und ihre Beantwortung ist entscheidend für die Wiedererlangung unserer geraubten Kolonien und für der Wiedereintritt Deutschlands in praktische Kolonialarbeit. Man kann diese Frage daher nicht juristisch erst dann entscheiden, wenn sie politisch reif ist.

1. Beendigung durch Zweckerreichung.

Rolin's Ansicht[1]), die Zuerteilung der Kolonialmandate sei ihrer Natur nach eine endgültige und ewig dauernde, kann nicht zugestimmt werden. Sie widerspricht dem Sinn des ganzen Mandatssystems, denn die Zuerteilung der Mandate wäre dann gleichbedeutend mit einer in verschleierter Form vorgenommenen Annexion durch die Man-

1) Rolin a. a. O. S. 351; ebenso Chamberlain bei v. Freytagh-Loringhoven a. a. O. Draeger Bd. 2 S. 199.
2) Rolin a. a. O. S. 340.

datare. Wir haben aber oben gesehen, daß in Versailles Annexion in jeder Form durch das Mandatssystem vermieden werden sollte. Rolin widerspricht sich auch selbst, denn er führt bezüglich der A. Mandate aus[2]), man hoffe, daß diese Gemeinwesen eines Tages in der Lage sein würden, sich selbst zu verwalten. Dasselbe muß aber auch für die B. und C. Mandate gelten. Auch die Tatsache, daß Art. XXII V.B.S. eine Beendigung des Mandates nicht direkt behandelt, schließt die Möglichkeit einer solchen nicht aus. Art. XXII V.B.S. regelt indirekt aber eine Beendigung des Mandates, in dem Abs. 1 bestimmt, daß das Mandatssystem Anwendung finden soll auf die Gebiete der Türkei und die Kolonien Deutschlands, die unter den besonders schwierigen Verhältnissen der heutigen Welt „noch" nicht imstande sind, sich selbst zu verwalten. In diesem „noch" liegt von vornherein eine Befristung des Mandatssystems bis zu dem Zeitpunkt, in dem die Einwohner der unter Mandat gestellten Gebiete sich selbst verwalten können. Der französische Delegierte im Völkerbund de Caix hat die provisorische Natur der Mandate auch anerkannt, er hat im Jahre 1926 ausgeführt, die Idee des Mandatssystems sei die eines provisorischen Regimes. Das Mandat diene dazu, die in politischer Hinsicht noch nicht genügend entwickelten Bevölkerungen derart zu erziehen, daß sie eines Tages dahin gelangten, sich selbst zu regieren[3]).

Die Entscheidung über diesen Zeitpunkt, wann die Bevölkerung der Mandatsgebiete in der Lage ist, sich selbst zu verwalten, steht allein dem Völkerbund zu, der die Gebietshoheit über die Mandate hat.

Daher kann auch nur er auf Grund der ihm von den Mandataren vorgelegten Tätigkeitsberichte entscheiden, wann seine Gebietshoheit aufhören soll und die Mandatsvölker eigene Gebietshoheit und eigene völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit erlangen können.

Da eine Sonderbestimmung für eine solche Entscheidung in der Völkerbundssatzung nicht getroffen ist, finden auf sie Art. III Abs. 3 und IV Abs. 4 V.B.S. Anwendung, wonach im Zweifel konkurrierende Zuständigkeit des Völkerbundsrates und der Völkerbundsversammlung

3) de Caix, Tätigkeit des Völkerbundes VII 1926 S. 78.

gegeben ist. Keine der Entscheidung eines dieser Organe genießt vor der des anderen den Vorzug, sie stehen sich vielmehr gleichwertig gegenüber[4]).

Die von der japanischen Regierung vertretene Ansicht, wonach nur die 5 Großmächte: England, Frankreich, Amerika, Italien und Japan als Eigentümer der Mandate durch „einstimmigen" Beschluß das Ende der Mandate bestimmen oder eine Neuverteilung beschließen könnten, widerspricht den durch Art. XXII V.B.S. gegebenen rechtlichen Verhältnissen. Die Ansicht der japanischen Regierung stützt sich allein auf Art. 119 V.D. und läßt Art. XXII V.B.S. unberücksichtigt. Diese Ansicht läßt deutlich ihren machtpolitischen Hintergrund erkennen. Ein „einstimmiger" Beschluß gegen Japan oder gegen irgend einen anderen Mandatar würde nie zustande kommen. Wäre diese Ansicht richtig, so käme die Verteilung der Mandate einer Annexion im Rolin'schen Sinne gleich. Die japanische Regierung macht auch keinen Hehl daraus[5]), daß sie in der Regelung der kolonialen Frage in Versailles eine Annexion zu Gunsten der Mandatare erblickt. Wir haben aber oben auch gesehen, daß weder die fünf Großmächte noch die Mandatare Eigentümer der Mandate sind. Die japanische Ansicht ist daher auch aus diesem Grunde nicht haltbar. Sie stellt lediglich eine Umgehung des Art. XXII V.B.S. dar und muß daher abgelehnt werden.

Was über die friedliche Erreichung des Zweckes des Mandatssystems durch die Mandatsvölker, die Fähigkeit, sich selbst zu verwalten, gesagt ist, muß auch dann gelten, wenn ein Mandatsvolk sich gegen den Mandatar mit Erfolg erhebt und vom Völkerbund als Staat anerkannt wird.

2. Beendigung durch Austritt oder Ausschluß des Mandatares aus dem Völkerbund.

Das Mandat endigt ferner, wenn der Mandatar aus dem Völkerbunde austritt oder ausgeschlossen wird[6]). Im ersteren Falle liegt der Zeitpunkt des tatsächlichen Ausscheidens des Völkerbundsmit-

4) Auch Knubben a. a. O. S. 473 f.
5) Erklärung des japanischen Botschafters in Berlin vom März 1933 im Anhang S. 51.
6) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 700; Pahl a. a. O. S. 100.

gliedes nach Art. I Abs. 3 V.B.S. zwei Jahre nach Abgabe der Austrittserklärung. Mit diesem Zeitpunkt erlöschen alle Rechte und Pflichten des Bundesmitgliedes gegenüber dem Völkerbund, auch die des Mandatares aus dem Mandatsverhältnis. Mit diesem Zeitpunkt muß das Mandat dem Völkerbund zurückgegeben werden. Für Japan, das im Jahre 1933 die Austrittserklärung abgegeben hat, tritt diese Rückgabepflicht im Jahre 1935 ein. Wird ein Völkerbundsmitglied aus dem Bunde — etwa wegen Verletzung des Völkerrechts — ausgeschlossen, so treten dieselben Wirkungen, wie beim Austritt ein, aber sofort bei Ausschluß aus dem Bund. Es ist nicht möglich, daß ein Staat, der aus dem Bunde ausgeschlossen ist, noch weiter Rechte und Pflichten ihm gegenüber hat. Schneider's Ansicht[7]), auch Nichtmitglieder könnten Mandatare sein, ist nicht richtig. Wer außerhalb der Völkerbundsgemeinschaft steht, kann von ihr weder Rechte noch Pflichten ableiten. Es würde dem Rechtsgefühl in höchstem Maße widersprechen, wenn man einen Staat, der die ihm vom Völkerbund als Hauptverpflichtung auferlegte Friedenspflicht nicht erfüllen will, Rechte, die der Bund zu übertragen hat, weiterhin wahrnehmen ließe. Es ist undenkbar, daß ein Staat, der aus dem Bunde ausgeschlossen ist, oder der sich von ihm losgesagt hat, — also auch die finanziellen Verpflichtungen gegenüber dem Bunde nicht mehr zu erfüllen braucht — noch weiter „als Beauftragter und im Namen des Bundes" einige Rechte für diesen wahrnimmt und daß er dem Bund einen Rechenschaftsbericht ablegt. Bei Verletzung der Mandatsvorschriften oder Schlechterfüllung des Auftrages hätte der Bund gegenüber diesem Mandatar außer Art. 17 V.B.S. keine Möglichkeit Zwangsmaßnahmen auszuüben, da er ja nicht Bundesmitglied ist. Aber auch die positiven Vorschriften des Art. XXII V.B.S. sprechen gegen die Möglichkeit, daß ein Nichtmitglied des Völkerbundes Mandatar sein kann. Nach Art. XXII Abs. 5 V.B.S. sind „den anderen Mitgliedern des Bundes gleiche Bedingungen des Handels und Verkehrs zu gewährleisten". Anderen Bundesmitgliedern kann ein Mandatar diese Rechte aber nur dann einräumen, wenn er selbst Bundesmitglied ist. Wenn man auch nicht dem Völkerbund angehörenden Staaten ein Mandat hätte zubilligen wollen, dann hätte es in Abs. 5 statt „anderen

7) Schneider a. a. O. S. 6.

Bundesmitgliedern ..." heißen müssen: „sämtlichen Mitgliedern des Völkerbundes sind dieselben Bedingungen ... zu gewährleisten, wie der Mandatar selbst sie hat".

Abs. 8 des Art. XXII V.B.S. spricht ferner von einem Übereinkommen „zwischen den Bundesmitgliedern" hinsichtlich der Machtbefugnis, Aufsicht und Verwaltung des Mandates durch den Beauftragten. Ein solches Übereinkommen „zwischen den Bundesmitgliedern" ist aber nur dann möglich, wenn auch der Mandatar Bundesmitglied ist. Hätte man auch einem Nichtmitglied des Völkerbundes ein Mandat zuerteilen wollen, müßte in Abs. 8 von einem Übereinkommen zwischen den Mitgliedern des Völkerbundes und dem Mandatar gesprochen werden. Nach der Bestimmung des Abs. 8 muß der Mandatar also Bundesmitglied sein. Man könnte nicht einfach dem Mandatar, der Nichtmitglied des Völkerbundes ist, in seiner Eigenschaft als Mandatar die Stellung eines Bundesmitgliedes zuerkennen, weil nach Art. XXII V.B.S. der Mandatar Bundesmitglied sein muß. Nach Art. XXII ist es daher vertragswidrig, wenn ein Staat, der Nichtmitglied des Völkerbundes ist, ein Mandat erhält oder behält.

Daher ist auch der Standpunkt der japanischen Regierung, Nichtmitglieder des Völkerbundes könnten Mandatare sein, aus rechtlichen Gesichtspunkten unrichtig. Die japanische Regierung zieht zur Begründung ihrer Ansicht die Tatsache heran, daß im Jahre 1925 Amerika, von dem man schon mit Bestimmtheit wußte, daß es nicht dem Völkerbund beitreten würde, Armenien als Mandat angeboten wurde. Nach der positiven Bestimmung über das Mandatssystem — Art. XXII V.B.S. — war, wie wir gesehen haben, dieses Angebot vertragswidrig. Man kann aber auf eine vertragswidrige Handlung nicht eine Rechtsansicht stützen, die dem Sinn und Zweck des Mandatssystems widerspricht.

Unmöglich ist nach Art. XXII V.B.S. auch, daß das Mandat durch einen besonderen Vertrag zwischen dem Völkerbund und dem Mandatar bestehen bleibt[8]). Art. XXII V.B.S. läßt ausschließlich die Führung eines Mandates nur durch ein Mitglied des Völkerbundes zu. Ein solcher besonderer Vertrag wäre eine mit der „Heiligkeit der Verträge" unvereinbare Umgehung von Art. XXII V.B.S.

8) Wie Ziolkowski a. a. O. S. 76 annimmt.

3. Beendigung durch Auflösung des Mandatares oder seine Annexion durch einen anderen Staat.

Das Mandat endet ferner, wenn der Mandatar aufhört zu bestehen, sei es, daß er in mehrere selbständige Gebietsteile zerfällt, sei es, daß sein Gebiet von einem anderen Staate annektiert wird. Die neuen Staaten oder der Staat, der den Mandatarstaat annektiert hat, treten nicht — etwa nach den Regeln der Staatensukzession — statt des alten Mandatares in das Mandatsverhältnis ein. Bejaht man überhaupt eine Staatensukzession im Völkerrecht[9]), so könnte von ihr nur dann die Rede sein, wenn es sich um Rechtsnachfolge solcher völkerrechtlichen Rechtsverhältnisse handelt, „die mit absoluter Wirkung auf dem Staatsgebiet (des alten Staates) lokalisiert sind", wie Liszt-Fleischmann mit Recht ausführt[10]). Das Mandatsgebiet und das Staatsgebiet des Mandatares stellen aber kein räumlich zusammenhängendes Gebilde dar, in dem die Rechtsverhältnisse des Mandats — und des Gebietes des Mandatares „mit absoluter Wirkung lokalisiert sind". Von einer Staatensukzession derart, daß der neue Staat die Rechte des alten als Mandatar übernähme, kann daher nicht gesprochen werden. Der neue Staat könnte nur, wenn er Mitglied des Völkerbundes ist, durch neue Zuteilung und einen neuen Mandatsvertrag mit dem Völkerbund ein Mandat erhalten. Ihn stillschweigend die Rechte und Pflichten des alten Mandatars übernehmen zu lassen, würde eine Umgehung, nicht nur des Art. XXII V.B.S., sondern auch der grundlegendsten völkerrechtlichen Rechtsbegriffe bedeuten.

4. Beendigung durch Auflösung des Völkerbundes.

Wie im Zivilrecht der Tod des Auftraggebers den Auftrag beendigen kann, wäre die Auflösung des Völkerbundes ein Beendigungsgrund für das Mandat. Mit ihr würde der Träger des Gebietshoheit über die Mandate, der Völkerbund, wegfallen. Keinesfalls kann die Gebietshoheit in diesem Falle auf die Mandatare übergehen. Nimmt man an, daß Art. 119 V.D. ein Provisorium gewesen sei, das mit

9) Siehe hierzu Schönborn a. a. O. S. 578 und die dortige Literaturangabe über diese äußerst umstrittene Frage.
10) Liszt-Fleischmann a. a. O. S. 277. Anders: Rechtsnachfolge in Rechtsverhältnisse vermögensrechtlichen Inhalts (Staatsschulden usw.).

Art. XXII V.B.S. erloschen sei, so kann dieses Provisorium nicht wieder aufleben. Nimmt man dagegen an, daß Art. 119 V.D. gegenüber dem vorher vertraglich festgelegten Art. XXII V.B.S. einen Vertragsbruch darstellt und daher nichtig ist, dann kann ebenfalls Art. 119 V.D. nicht wieder eingreifen, wenn Art. XXII V.B.S. durch Auflösung des Völkerbundes erlischt. In beiden Fällen kann also ein Übergang der Gebietshoheit und des Eigentums an den Mandaten auf den Mandatar nicht eintreten.

Aber auch aus dem Gesichtspunkt der „clausula rebus sic stantibus" kann eine Verteilung der deutschen Kolonien bei Auflösung des Völkerbundes ohne die Mitwirkung Deutschlands nicht erfolgen. Allerdings ist die Anwendungsmöglichkeit der genannten Klausel im Völkerrecht sehr umstritten[11]). Doch lassen selbst die größten Gegner die Anwendung der „clausula rebus sic stantibus" in Ausnahmefällen zu und zwar dann, „wenn ein geschlossener Vertrag eine bestimmte Sachlage zur Voraussetzung nimmt und durch Änderung dieser Sachlage die übernommene Verpflichtung eine wesentlich drückendere würde"[12]). Das aber träfe in diesem Falle zu. Bei dem Verzicht Deutschlands in Versailles auf seine Kolonien bestand rechtlich immer noch die Möglichkeit, daß es irgend wann einmal wieder in den Besitz seiner Kolonien oder einer seiner Kolonien als Eigenbesitzer oder als Mandatar gelangen würde. Ließe man bei Auflösung des Völkerbundes die Gebietshoheit und das Eigentum auf die Mandatare übergehen, so würde die Stellung Deutschlands wesentlich verändert werden. Durch diese geänderten Verhältnisse hätte der Verzicht für Deutschland „wesentlich drückendere" Folgen, denn eine Wiedererlangung seiner Kolonien wäre dadurch unmöglich geworden.

Daher muß bei Auflösung des Völkerbundes bezüglich der deutschen Kolonien und auch der anderen Mandate eine Neuregelung geschaffen werden, bei der Deutschland mitzuwirken hat.

---

11) Werth-Regendanz a. a. O. S. 16; Kaufmann a. a. O.
12) Liszt-Fleischmann a. a. O. S. 265.

5. Beendigung durch Verzicht des Mandatars.

Das Mandatsverhältnis endet ferner, wenn der Mandatar auf seine Rechte aus dem Mandat verzichtet. Im allgemeinen wird man sagen müssen, daß der Völkerbund den Verzicht annehmen muß. Die Annahme kann aber auch stillschweigend erfolgen, indem der Völkerbund das Mandat weitergibt. Der Fall, daß der Völkerbund den Verzicht nicht annimmt, wird kaum praktisch werden. Aber auch dann müßte eine Beendigung des Mandates angenommen werden.

6. Beendigung durch Entziehung des Mandates seitens des Völkerbundes.

Endlich erlischt das Mandat, wenn der Völkerbund es entzieht. Von verschiedenen Seiten ist behauptet worden, dem Völkerbund stände das Recht der Absetzung des Mandatars und der Entziehung des Mandats nicht zu. Eine Grundlage in den Bestimmungen über das Mandatssystem — Art. XXII V.B.S. — oder in allgemeinen Völkerrechtsgrundsätzen findet diese Behauptung nicht, sie ist daher willkürlich und muß abgelehnt werden[13]). Ebenso ist die Ansicht Schneider's[14]) nicht zutreffend, nach der die Vertragsnatur des Mandats einer einseitigen Widerruflichkeit durch den Völkerbund entgegenstehe. Auch kann die Frage der Entziehbarkeit juristisch nicht erst dann entschieden werden, wenn sie politisch reif ist[15]). Auch in diesem Punkte muß eine möglichste Klarheit geschaffen werden, damit bei einer künftigen Revision des Diktates von Versailles eine restlose Entscheidung über das Schicksal der deutschen Kolonien getroffen werden kann.

Gerade die Vertragsnatur des Mandates als Auftrag zeigt uns den Weg, daß das Mandat einseitig durch den Völkerbund entzogen werden kann[16]). Wie der Auftraggeber jederzeit das Mandat widerrufen kann, so steht dieses Recht auch dem Völkerbund zu, denn wir haben oben gesehen, daß das Mandat einen Auftrag durch den Völker-

13) Die Entziehbarkeit lehnen ab: Hatschek a. a. O. S. 28; Rolin a. a. O. S. 351.
14) Schneider a. a. O. S. 60.
15) Martin a. a. O. S. 154.
16) Schücking-Wehberg a. a. O. S. 700; Bileski a. a. O. XII S. 81; Buza a. a. O. S. 239; Knubben a. a. O. S. 470; Verdroß a. a. O. S. 212.

bund darstellt. Bejaht man die Frage der Entziehbarkeit durch den Völkerbund, so ist damit noch keineswegs gesagt, daß diese willkürlich erfolgen muß. Eine Entziehung durch den Völkerbund wird nur eintreten, wenn es die Interessen der Bevölkerungen der Mandate erfordern. Dem Völkerbund muß das Recht der Entziehung zustehen, wenn der Mandatar die ihm obliegenden Pflichten nicht erfüllt. Es wäre in diesem Falle undenkbar, die Aufhebung des Mandates nur mit Zustimmung des vertragsbrüchigen Mandatars zulassen zu wollen[17]). Im Interesse der Durchführung „der heiligen Aufgabe der Zivilisation" ist es nicht möglich, daß ein vertragsbrüchiger Mandatar das Mandat behält.

Der Völkerbund hat aber nicht nur in diesem Falle das Recht das Mandat zu entziehen und einem anderen Bundesmitglied zu übertragen, sondern er kann das Mandat, wie ein Auftraggeber, auch ohne Verschulden des Mandatars aufheben und weitergeben. Dieses Recht hat der Völkerbund aus seiner Zweckbestimmung. Wenn z. B. ein Staat seiner Lage und seiner Bevölkerung nach lebensnotwendig eigene Rohstoff- und Siedlungsgebiete in den Tropen braucht, weil die gemäßigte Zone übervölkert ist, muß man dem Völkerbund zur Erfüllung seiner Hauptaufgabe „der Erhaltung des Friedens" das Recht der Neuverteilung zubilligen und zwar notfalls auch gegen den Willen des Mandatars. Einer solchen Entziehung ohne Verschulden des Mandatars ständen höchstens eigene lebensnotwendige Interessen des Mandatars, die mit dem Mandat verknüpft sind, entgegen. Lebensnotwendige Interessen der Mandatare an den Mandaten sind aber hinsichtlich der deutschen Kolonien nicht vorhanden.

17) Wie Schneider a. a. O. S. 59 es will.

Lebenslauf

Am 10. Oktober 1908 wurde ich als Sohn des jetzigen Direktors der Heeresfachschule für Verwaltung und Wirtschaft Franz-Xaver Schreiber und seiner Ehefrau Elsbeth geb. Haerzer in Kolmar in Posen geboren.

Ich besuchte die Gymnasien in Bromberg, Köslin und, nach der Ausweisung meiner Eltern aus Bromberg im Jahre 1919, in Altenburg, Fulda und Magdeburg. Nach dem Ostern 1927 am König-Wilhelms-Gymnasium in Magdeburg bestandenen Abitur studierte ich Rechtswissenschaften an den Universitäten Breslau und Marburg.

Die erste juristische Staatsprüfung bestand ich am Oberlandesgericht in Kassel am 10. Juni 1931, die mündliche Doktorprüfung am 1. Juli 1933 vor der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Philipps-Universität in Marburg. Zur Zeit bin ich als Referendar am Obergericht der Freien Stadt Danzig tätig.

Es ist mir eine angenehme Pflicht, Herrn Professor Dr. iur. Dr. phil. Walz-Breslau für die Überlassung des Themas und für die freundliche Unterstützung bei der Bearbeitung meinen verbindlichen Dank auszusprechen.

Druck: Ludwig Leopold, Bonn